

Sonderprüfung

Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf

Mai 2019



**LAND
SALZBURG**

LRH

LANDESRECHNUNGSHOF

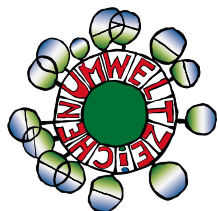
Impressum

Auskunft: Salzburger Landesrechnungshof
Nonnbergstiege 2, 5020 Salzburg
Postfach 527, 5010 Salzburg
Telefon: +43 662 8042 3500
Fax: +43 662 8042 3880
E-Mail: landesrechnungshof@salzburg.gv.at
Internet: www.lrh-salzburg.at

Medieninhaber: Land Salzburg
Herausgeber: Salzburger Landesrechnungshof
vertreten durch Direktor Mag. Ludwig F. Hillinger

Redaktion: Salzburger Landesrechnungshof
Deckblatt: Landes-Medienzentrum/Grafik
Herausgegeben: Salzburg, Mai 2019
Zahl: 003-3/194/18-2019

Druck: Hausdruckerei Land Salzburg
Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier



Gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“
des Österreichischen Umweltzeichens, Druckerei
Land Salzburg UW-Nr. 1271

Salzburger Landesrechnungshof

Bericht

zur

Sonderprüfung

Gemeindeverband

Seniorenwohnheim Uttendorf

Mai 2019

003-3/194/18-2019

Kurzfassung

Nach Prüfungsauftrag durch die Landesregierung prüfte der LRH gemäß § 8 Abs. 4 Salzburger Landesrechnungshofgesetz 1993 den Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf. Der geprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2008 bis 2017. Analysiert wurden unter anderem das Rechnungswesen, die Korrektur der Lohnabrechnungen der Jahre 2008 bis 2016 und die Übergabe der Betriebsführung des Seniorenwohnheims per 1. Juli 2017 an einen externen Dienstleister. Im Zuge der Prüfung traten im Wesentlichen folgende Sachverhalte zu Tage:

Ein Gemeindeverband, dessen Zweck die kommunale Daseinsvorsorge ist, hat diese Aufgabe sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig zu erfüllen. Wird die Betriebsführung einer öffentlichen Einrichtung, die dem Salzburger Sozialhilfegesetz (S.SHG) unterliegt, einem privaten Rechtsträger übertragen, bleibt der öffentliche Rechtsträger weiterhin Betriebsinhaber. Damit trifft ihn die Finanzierungs- und Organisationsverantwortung für die kommunale Daseinsvorsorge. Der vom Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf mit einem externen Dienstleister abgeschlossene Vertrag bewirkte entgegen der gesetzlichen Vorgabe einen Betriebsübergang und nicht die bloße Auslagerung der Betriebsführung.

Der Gemeindeverband verpflichtete sich, sämtliche Einnahmen aus den Kostenersätzen - diese betragen im Jahr 2017 rund 1,5 Mio. Euro - an den externen Dienstleister weiterzuleiten. Zusätzlich verpflichtete sich der Gemeindeverband, eine vom Betriebsergebnis unabhängige, pauschale Abgangsdeckung in Höhe von 50.000 Euro pro Jahr zu leisten. Trotz Weiterleitung der Einnahmen des Gemeindeverbandes an den externen Dienstleister muss der Gemeindeverband beispielsweise die Gebäudemiete in Höhe von rund 147.400 Euro und Darlehensrückzahlungen in Höhe von rund 18.000 Euro pro Jahr selbst begleichen.

Der Gemeindeverband ersuchte die Abteilung 1 des Amtes der Salzburger Landesregierung vor Vertragsabschluss um Beratung und Vertragsprüfung. Die Abteilung 1 erkannte weder den als „Geschäftsbesorgungsvertrag“ bezeichneten Vertrag als genehmigungspflichtige Änderung des Gemeindeverbandes, noch unterband sie den Vertrag aufgrund der fehlenden Erfüllung des Sozialhilfe- und des Gemeindeverbändegesetzes. Die mit der Übergabe der Betriebsführung des Seniorenwohnheims ebenfalls befasste Abteilung 3 als Sozialhilfeträger prüfte nicht, ob der vorgelegte Vertrag zwischen dem Gemeindeverband und dem externen Dienstleister den Vorgaben des Salzburger Sozialhilfegesetzes entsprach. Es fand außerdem kein Informationsaustausch zwischen den beiden Abteilungen statt.

Der Gemeindeverband definierte im Vorfeld der Auslagerung der Betriebsführung weder die damit angestrebten Verbesserungen, noch wurde eine Kosten-Nutzen-Rechnung erstellt. Die vom externen Dienstleister realisierten Einsparungen kamen nicht dem Gemeindeverband zugute - die gewählte vertragliche Konstruktion widersprach aus diesem Grund dem Gebot der Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Sparsamkeit.

Das kamerale Rechnungswesen des Gemeindeverbandes wurde seit der Übergabe der Betriebsführung vom externen Dienstleister geführt. Der Großteil der Ausgaben wurden ab diesem Zeitpunkt in den Büchern des Gemeindeverbandes nicht mehr detailliert und transparent dargestellt. Auf Grund der fehler- bzw. lückenhaften Buchführung konnte der LRH zum Rechnungsjahr 2017 keine Aussagen treffen.

Auch die Bücher des Gemeindevverbandes der Jahre 2008 bis inklusive Juni 2017 (bis zur Übergabe der Betriebsführung) waren fehlerhaft. Es wurden etwa Buchungen ohne Beleg vorgenommen und es erfolgten Soll-Korrekturen nicht innerhalb eines (Haushalts-)Jahres, weiters waren sowohl Einnahmen als auch Ausgaben nicht dem korrekten Haushaltsansatz zugeordnet. Auf Grund der Erfassung von Ausgaben als Minuseinnahmen bzw. von Einnahmen als Minusausgaben wurden in den Rechnungsabschlüssen des geprüften Zeitraums nicht die tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben des Gemeindeverbandes dargestellt. Dies führte im geprüften Zeitraum zu einer falschen Darstellung der Einnahmen und Ausgaben in Höhe von gesamt rund 374.800 Euro. Die Bücher des Gemeindeverbandes entsprachen daher nicht den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen kameralen Buchführung.

Auf Grund von Fehlern bei der Einstufung einiger Mitarbeiter des Gemeindeverbandes, der falschen Abrechnung von Zulagen und nicht durchgeführter Beförderungen, musste die Bezugsverrechnung der Jahre 2008 bis 2016 nachträglich korrigiert werden. Der Grund für die Korrektur lag unter anderem im fehlenden Informationsfluss zwischen dem Referat Gemeindepersonal und dem Referat Personalabrechnung sowie im fehlenden internen Kontrollsystem des Gemeindeverbandes. Die Gesamtkosten der in mehreren Etappen durchgeführten Korrektur betragen rund 178.000 Euro.

Auf Grund der Prüfungsfeststellungen trifft der LRH die Feststellung, dass die Gebarung des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf in den geprüften Bereichen nicht dem Gesetz entsprach. Außerdem wurden auch die Grundsätze der Transparenz, Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit nicht eingehalten.

Inhaltsverzeichnis

1.	Prüfungsgrundlagen	14
1.1	Anlass der Prüfung.....	14
1.2	Gegenstand der Prüfung	14
1.3	Angewendete Prüfnorm und angestrebte Prüfungssicherheit	15
1.4	Prüfungsziel und Prüfungsmaßstab.....	15
1.5	Zeitlicher Ablauf der Prüfung.....	15
1.6	Aufbau des Berichtes.....	15
2.	Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf	17
3.	Externe Betriebsführung des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf	19
3.1	Rechtliche Grundlagen.....	19
3.2	Vergabe der Betriebsführung an einen externen Dienstleister.....	22
3.3	Geschäftsbesorgungsvertrag	27
3.4	Einbeziehung der Abteilung 1 vor Vertragsabschluss	30
3.5	Vereinbarung mit der Abteilung 3 als Sozialhilfeträger	34
3.6	Außenauftritt des Seniorenwohnheims Uttendorf.....	38
3.7	Kostenbeiträge, Geschäftsbesorgungsentgelt und Abgangsdeckung.....	40
3.8	Betrieb der Küche und Wäscheversorgung	44
3.9	Ablauf von Leistungserbringungen und deren Abrechnung	47
3.9.1	Wahlleistungen	47
3.9.2	Personal.....	51
3.10	Umsatzsteuer bzw. Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfe	58
4.	Rechnungswesen des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf.....	60
4.1	Führung des Rechnungswesens von 2008 bis 2017	60
4.2	Spezifische Feststellungen zum Rechnungswesen ab Juli 2017	61
4.3	Allgemeine Feststellungen zum Rechnungswesens 2008 bis 2017	68
4.3.1	Kassenbestand	68
4.3.2	Handkassa	70
4.3.3	Sparbücher	71

4.3.4	Belegprüfung	72
4.3.5	Rücklagen.....	74
4.3.6	Schulden des Gemeindeverbandes	77
4.3.7	Abgang/Überschuss des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf	80
4.3.8	Inventar- und Depotverwaltung	82
5.	Personal	84
5.1	Aufrollung der Lohnabrechnungen	84
5.2	Personalausgaben	89
6.	Institutionen des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf	93
6.1	Satzung	93
6.2	Geschäftsordnung und Organisationshandbuch	93
6.3	Organe.....	95
6.3.1	Allgemeines zu den Organen.....	95
6.3.2	Verbandsversammlung und Verbandsobmann	96
6.3.3	Betriebsausschuss	97
6.3.4	Prüfungsausschuss	97
7.	Anhang:	100
7.1	Gegenüberung des Gemeindeverbandes Haus der Senioren Uttendorf/Niedernsill ...	100
7.2	Gegenüberung des Amtes der Salzburger Landesregierung	100

Abkürzungsverzeichnis/Glossar

A

Abteilung 1	Abteilung 1 Wirtschaft, Tourismus und Gemeinden des Amtes der Salzburger Landesregierung, untergliedert in die Referate: <ul style="list-style-type: none"> • Regionalentwicklung und EU-Regionalpolitik • Wirtschafts- und Forschungsförderung • Gemeindeaufsicht • Tourismus und Gemeindefinanzierung • Gemeindepersonal und Tourismusrecht
Abteilung 3	Abteilung 3 Soziales des Amtes der Salzburger Landesregierung, untergliedert in die Referate <ul style="list-style-type: none"> • Pflege und Betreuung • Pflegeberatung • Referat Kinder- und Jugendhilfe • Elternberatung • Soziale Absicherung und Eingliederung • Psychosozialer Dienst • Behinderung und Inklusion • Zentrale Dienste, Planung und Controlling
AG	Aktiengesellschaft
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz
AVRAG	Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz

B

bzw.	beziehungsweise
------	-----------------

D

DGKP	Diplom-Gesundheits- und Krankenpflegeschwester/-pfleger
DV	Datenverarbeitung

E

eGen.	eingetragene Genossenschaft
EDV	Elektronische Datenverarbeitung

F

FA	Fachabteilung
----	---------------

G

GBV	Gemeinnützige Bauvereinigung
GdO 1994	Gemeindeordnung 1994
Gem-VBG 2001	Gemeinde-Vertragsbedienstetengesetz 2001
GF	Geschäftsführung
GHV 1998	Gemeindehaushaltsverordnung 1998
gGmbH	gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GSBG 1996	Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz 1996

H

HDS	Haus der Senioren
-----	-------------------

I

IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusiv(e)
iVm	in Verbindung mit

K

k5	Name des vom Gemeindeverband benutzten Buchhaltungsprogrammes
KESt	Kapitalertragsteuer

L

LAD	Landesamtdirektion untergliedert in die Referate: <ul style="list-style-type: none"> • Büro des Landesamtsdirektors • Interne Revision • Datenschutzbeauftragte® • Landesbuchhaltung • Fachgruppe Präsidium • Fachgruppe Informatik und Interne Dienste • Fachgruppe Verfassungsdienst und Wahlen • Fachgruppe Personal
LRH	Landesrechnungshof

M

MA	Mitarbeiter
Mio.	Million(en)
mwN	mit weiteren Nachweisen

O

OGH	Oberster Gerichtshof
-----	----------------------

P

PA/AFB	Pflegeassistenz/Altenfachbetreuer
--------	-----------------------------------

R

RL	Rücklagen
----	-----------

S

Sbg.	Salzburger
SH	Seniorenheim
S.SHG	Salzburger Sozialhilfegesetz
SGKK	Salzburger Gebietskrankenkasse
SWH	Seniorenwohnheim
SWÖ	Sozialwirtschaft Österreich

U

u. a.	unter anderem
uE	unseres Erachtens
USt	Umsatzsteuer
UStG 1994	Umsatzsteuergesetz 1994

V

VRV 1997	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997
----------	---

Z

z.B.	zum Beispiel
zzgl.	zuzüglich

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kassenbestand per 31.12.....	68
<i>Tabelle 2: Rücklagenzuführungen und -entnahmen</i>	75
Tabelle 3: Schuldendienst und Schuldenstände	78
Tabelle 4: Dauerschuldverhältnis - Gebäudemiete.....	79
Tabelle 5: Abgang/Überschuss des Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf	80
Tabelle 6: Personalausgaben laut Rechnungsabschluss per 31. Dezember	90

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Möglichkeiten der Rechtsträgerschaft einer sozialen Einrichtung gemäß S.SHG ...	40
Abbildung 2: Ablauf der Abrechnung von Wahlleistungen laut „Geschäftsbesorgungsvertrag“ ..	47
Abbildung 3: Ablauf der Abrechnung von Wahlleistungen der Bewohner ab Juli 2017	48
Abbildung 4: Rollen des externen Dienstleisters am Beispiel der Wahlleistungen ab Juli 2017 ..	49
Abbildung 5: Ablauf der Abrechnung des überlassenen Personals laut „Geschäftsbesorgungsvertrag“	52
Abbildung 6: Praktizierter Ablauf der Abrechnung des überlassenen Personals	52
Abbildung 7: Organigramm Seniorenwohnheim Uttendorf nach Auslagerung der Betriebsführung an einen externen Dienstleister	54
Abbildung 8: Rechnungslegung des externen Dienstleisters an den Gemeindeverband und Erfassung der Ausgaben im Rechenwerk des Gemeindeverbandes.	64
Abbildung 9: Rechnungslegung des Gemeindeverbandes an den externen Dienstleister und Erfassung der Einnahmen im Rechenwerk des Gemeindeverbandes.	65
Abbildung 10: Ablauf Personalverwaltung	86

1. Prüfungsgrundlagen

1.1 Anlass der Prüfung

- (1) Der Landeshauptmann von Salzburg, Dr. Wilfried Haslauer, hat dem LRH einen Kontrollauftrag gemäß § 8 Abs. 4 Landesrechnungshofgesetz 1993 erteilt.

1.2 Gegenstand der Prüfung

- (1) Der Kontrollauftrag lautete:

„Der LRH wird gemäß § 8 Abs. 4 Landesrechnungshofgesetz 1993 ersucht, die Gebarung des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf zu prüfen.“

Der geprüfte Zeitraum erstreckte sich auf die Jahre 2008 bis 2017. Im Fokus der Prüfung standen:

- Auslagerung der Betriebsführung an einen externen Dienstleister;
- Teile des Rechnungswesens der Jahre 2008 bis 2017;
- Aufrollung der Lohnabrechnungen für den Zeitraum 2008 bis 2017;
- Personalausgaben;
- Institutionen des Gemeindeverbandes.

Die Prüfung war durch besondere Herausforderungen geprägt, da die Bediensteten der Verwaltung des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf auf Grund der Beendigung ihrer Dienstverhältnisse für Befragungen nicht zur Verfügung standen.¹

Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofes aus dem Jahr 2002 flossen in die Prüfung des LRH zum Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf ein.

¹ Der Gemeindeverband führte in seiner Gegenäußerung aus, dass der frühere Heimleiter und der frühere Pflegedienstleiter nicht mehr Mitarbeiter des Gemeindeverbandes waren. Weitere Verwaltungstätigkeiten wurden von einem ehemaligen Bediensteten der Gemeinde Uttendorf durchgeführt, welcher auch für Befragungen zur Verfügung stand. Der LRH merkt an, dass diesbezüglich keine Kritik ausgesprochen wurde und kein Widerspruch zur Darstellung des Gemeindeverbandes besteht.

1.3 Angewendete Prüfnorm und angestrebte Prüfungssicherheit

- (1) Die Prüfung erfolgte in Anlehnung an die Grundsätze, die der Europäische Rechnungshof anwendet.

Den Umgang seiner Prüfhandlungen richtete der LRH danach aus, eine begrenzte Prüfungssicherheit zu erreichen. Dies bedeutet, dass eine Aussage nur über jene Sachverhalte getätigt wurde, die auch konkret geprüft wurden.

1.4 Prüfungsziel und Prüfungsmaßstab

- (1) Das Prüfungsziel leitete sich aus dem Kontrollauftrag ab. Es wurde das Hauptaugenmerk daraufgelegt, ob die Gebarung ziffernmäßig richtig war und den Vorschriften entsprach (Financial- und Compliance-Audit) sowie ob die Aspekte Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit beachtet wurden (Performance-Audit).

1.5 Zeitlicher Ablauf der Prüfung

- (1) Die Prüfung begann mit dem Erstgespräch am 22. August 2018 im Seniorenwohnheim Uttendorf und endete im Februar 2019. Im Oktober und im November 2018 wurden Prüfungshandlungen direkt im Seniorenwohnheim Uttendorf vollzogen. Das Schlussgespräch fand am 12. März 2019 statt.

1.6 Aufbau des Berichtes

- (1) Vom Landesrechnungshof festgestellte Sachverhalte sind mit „(1)“ gekennzeichnet.

Die Bewertungen von Sachverhalten samt allfälligen Anregungen und Empfehlungen sowie Bemängelungen und Beanstandungen sind mit „(2)“ gekennzeichnet. Diese werden kursiv dargestellt und zusätzlich durch Schattierung hervorgehoben.

Die zusammenfassenden Gegenäußerungen des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf sowie der Landesamtsdirektion für die Abteilungen 1 und 3 des Amtes der Salzburger Landesregierung werden kursiv dargestellt und sind mit „(3)“ kodiert.² Die vollständigen Gegenäußerungen sind dem Bericht als Anlage angeschlossen. In den Gegenäußerungen vorgenommene Anmerkungen zu Sachverhalten werden in der Fußnote abgebildet.

Eine abschließende Äußerung des Landesrechnungshofes ist mit „(4)“ gekennzeichnet und durch Schattierung hervorgehoben.

Um den Bericht übersichtlich zu gestalten, wurde das enthaltene Zahlenwerk fallweise gerundet. Tabellen, soweit sie nicht ausdrücklich anders bezeichnet sind, wurden durch den LRH erstellt.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Frauen und Männer.

² In Einzelfällen sind Gegenäußerungen, die lediglich den Sachverhalt betreffen, als Fußnote eingefügt.

2. Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf

- (1) Die Gemeinden Uttendorf und Niedernsill gründeten im Jahr 1993 den Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf zum Zwecke der Errichtung und des Betriebs eines Seniorenwohnheimes samt pflegegerechter Ausstattung. Den Beschluss zur Gründung des Gemeindeverbandes fasste die Gemeinde Uttendorf am 30. Juli 1993 und die Gemeinde Niedernsill am 28. Mai 1993.

Im Zeitraum 1996 bis 1998 errichtete eine gemeinnützige Bauvereinigung (GBV) auf einem Grundstück der Gemeinde Uttendorf das Haus der Senioren. Die Gemeinde Uttendorf räumte dazu der GBV im Mai 1996 vertraglich das Baurecht ein. Der Mietvertrag über das Gebäude wurde zwischen der GBV als Vermieterin und dem Gemeindeverband als Mieter auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Im Jahr 2046 geht das Gebäude „Haus der Senioren“ in das Eigentum der Gemeinde Uttendorf (als Eigentümer des Grundstücks) über.

Das vollunterkellerte Bauwerk mit zwei Obergeschoßen verfügt über eine Gesamtnutzfläche von 2.511 m². Darin befinden sich neben den 41 Wohneinheiten eine Küche, ein Aufenthaltsraum für die Mitarbeiter, eine Waschküche, eine Kapelle und Lagerräumlichkeiten. Darüber hinaus befindet sich in diesem Gebäude ein Lagerraum für die Bergrettung sowie ein Sozialraum für außenstehende Pensionisten.

Bis Ende Juni 2017 führte der Gemeindeverband das Seniorenwohnheim Uttendorf selbst. Mit dem „Geschäftsbesorgungsvertrag“ vom 20./21. Juni 2017 übertrug der Gemeindeverband ab 1. Juli 2017 die Betriebsführung an einen privaten Rechtsträger (in der Folge als „externer Dienstleister“ bezeichnet) (vgl. Kapitel 3). Dieser fungierte ab diesem Zeitpunkt als Betriebsführer und Lieferant des Gemeindeverbandes.

Im Zeitraum 2008 bis Juni 2017 waren beim Gemeindeverband - zugeordnet auf die Bereiche „Verwaltung“, „Pflege“, „Küche“, „Reinigung“, „Wäscherei“ und „Sonstige“ - zwischen 33 und 38 Personen beschäftigt. Durch die Übergabe der Betriebsführung an einen externen Dienstleister sank die Zahl der beim Gemeindeverband beschäftigten Personen zum 31. Dezember 2017 auf 13 Personen (vgl. Kapitel 3.9.2).

Als satzungsgemäße Organe fungierten im geprüften Zeitraum die Verbandsversammlung, der Verbandsobmann, der Prüfungsausschuss sowie der Betriebsausschuss (ab 2016). Über

eine Geschäftsordnung verfügte der Gemeindeverband im geprüften Zeitraum nicht. Stattdessen gab es ein Organisationshandbuch, welchem jedoch der Charakter einer Geschäftsordnung fehlte (vgl. Kapitel 6).

Gemäß Satzung ist der Obmann des Gemeindeverbandes der Bürgermeister der Gemeinde Uttendorf. Der Bürgermeister der Gemeinde Niedersill hat die Funktion des Obmann-Stellvertreters.

Im geprüften Zeitraum übte von 2008 bis Juni 2013 Bürgermeister Franz Nill die Obmannschaft aus. Seit Juli 2013 hat Bürgermeister Hannes Lerchbaumer dieses Amt inne. Als Obmann-Stellvertreter fungierte von 2008 bis März 2009 Bürgermeister Johann Höllwerth und seit April 2009 Bürgermeister Ing. Günther Brennsteiner.

3. Externe Betriebsführung des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf

3.1 Rechtliche Grundlagen

- (1) Der Betrieb eines Seniorenwohnheims durch einen öffentlichen Rechtsträger ist eine Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge und ist Teil der Privatwirtschaftsverwaltung einer Gemeinde. Die Privatwirtschaftsverwaltung zählt zum ausschließlichen Wirkungsbereich einer Gemeinde, darf nur innerhalb der Schranken der Bundes- und Landesgesetze stattfinden³ und unterliegt in mehrfacher Hinsicht der öffentlichen Kontrolle durch Organe der Verwaltung und Gesetzgebung.⁴

Die kommunale Privatwirtschaftsverwaltung kann in organisatorischer Hinsicht entweder als Eigenbetrieb oder in Form eines ausgegliederten Rechtsträgers besorgt werden. Die Ausgliederung einer Aufgabe, die im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung zu erledigen ist, hat dem verfassungsrechtlichen Effizienzgebot (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit) zu entsprechen.⁵

Eine Ausgliederung hat zur Folge, dass eine Aufgabe von einem anderen Rechtsträger in dessen wirtschaftlicher Sphäre und in dessen Finanzierungsverantwortung wahrgenommen wird, es findet ein (Teil-)Betriebsübergang statt. Der übernehmende Rechtsträger ist eine von der Gebietskörperschaft verschiedene Organisation, die entweder ein öffentlicher oder ein privater Rechtsträger ist. Für solche Zwecke gebräuchliche öffentliche Rechtsträger sind unter anderem Gemeindeverbände, deren Errichtung durch die Landesregierung per Verordnung zu genehmigen ist.⁶

Neben der Ausgliederung von Aufgaben in die wirtschaftliche Sphäre eines öffentlichen oder privaten Rechtsträgers, ist auch die „bloße“ Auslagerung einer Funktion wie z.B. die Betriebsführung (das Management) einer Unternehmung möglich. Die Maßnahme der Auslagerung hat ebenfalls dem oben erwähnten Effizienzgebot zu entsprechen; darüber hinaus sieht das B-VG die Möglichkeit der Einschränkung der privatrechtlichen Autonomie der Gemeinden und Gemeindeverbände durch Landesgesetze vor.

³ Funk, Bernd-Christian: Gestaltungsformen kommunaler Wirtschaftsverwaltung, in: Krejci, Heinz; Ruppe, Hans Georg (1992): Rechtsfragen der kommunalen Wirtschaftsverwaltung, Wien, S. 5.

⁴ Vgl. u.a. § 82 Salzburger Gemeindeordnung 1994, § 6 Abs. 1 lit g Salzburger Landesrechnungshofgesetz.

⁵ Art. 126b Abs. B-VG (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit).

⁶ § 3 Abs.3 Salzburger Gemeindeverbändegesetz 1986.

Hinsichtlich sozialer Einrichtungen machte der Salzburger Landesgesetzgeber von der Möglichkeit der Einschränkung Gebrauch. Im Salzburger Sozialhilfegesetz (S.SHG) wurde festgelegt, dass die Betriebsführung durch einen privaten Rechtsträger für einen öffentlichen Rechtsträger erfolgen kann, wobei der öffentliche Rechtsträger Vertragspartner der Bewohner und Träger des wirtschaftlichen Risikos der Einrichtung im Sinne der Organisationsverantwortung bzw. des Unternehmerwagnisses zu bleiben hat.⁷

Das S.SHG sieht demzufolge die Übertragung bzw. die Auslagerung der Betriebsführung von einem öffentlichen an einen privaten Rechtsträger ausschließlich in Form der sogenannten "echten" Betriebsführung vor. Der Betrieb/die Unternehmung hat, auch wenn die Betriebsführung (Management/Heimleitung) durch einen privaten Rechtsträger erfolgt, in der wirtschaftlichen Sphäre des öffentlichen Rechtsträgers zu verbleiben. Das S.SHG sieht in dieser Konstellation weder die Möglichkeit der Vereinbarung einer "unechten" Betriebsführung, noch die Ausgliederung des Betriebs im Sinne eines Betriebsübergangs an einen privaten Rechtsträger vor.

Wesentliche Merkmale der echten Betriebsführung sind:

- ein privater Rechtsträger - in der Folge: externer Dienstleister - als Betriebsführer führt eine Einrichtung im Namen eines öffentlichen Rechtsträgers (des Geschäftsherrn) und auf dessen Rechnung;⁸
- der Geschäftsherr hat das Unternehmerwagnis bzw. trägt die Finanzierungsverantwortung;
- der Betrieb verbleibt in der wirtschaftlichen Sphäre des Geschäftsherrn;
- der Geschäftsherr ist und bleibt arbeitsrechtlicher Betriebsinhaber.⁹

Beabsichtigt ein öffentlicher Rechtsträger die Betriebsführung einer sozialen Einrichtung an einen externen Dienstleister auszulagern, so hat dieser mit dem Land Salzburg als Sozialhilfeträger darüber einen privatrechtlichen Vertrag abzuschließen.¹⁰

Bis Ende Juni 2017 führte der Gemeindeverband das Seniorenwohnheim Uttendorf selbst. Mit Geschäftsbesorgungsvertrag vom 20./21. Juni 2017 übertrug der Gemeindeverband die Betriebsführung (Management/Heimleitung) des Seniorenwohnheims Uttendorf ab 1. Juli 2017 auf unbestimmte Dauer einem externen Dienstleister. Der externe Dienstleister

⁷ § 17 Abs. 11 2. Satz S.SHG.

⁸ als privatrechtlich Beauftragter im Sinne des § 1002 ABGB.

⁹ Gem. § 3 Abs. 1 AVRAG.

¹⁰ § 17 Abs. 11 1. Satz S.SHG.

schloss seinerseits am 27./30. Juni 2017 mit dem Sozialhilfeträger, die im S.SHG vorgesehene Vereinbarung über die Betriebsführung ab.

Im Vorfeld der Übertragung der Betriebsführung, beschloss die Verbandsversammlung am 19. Juni 2017 eine diesbezügliche Überarbeitung der Satzung 2016¹¹ des Gemeindeverbandes. Der § 3 dieser Satzung wurde um den Satz "Der Gemeindeverband kann die Betriebsführung an Dritte (externe Dienstleister) übertragen" ergänzt. Das Salzburger Gemeindeverbände-gesetz sieht vor, dass jede Änderung eines Gemeindeverbandes von der Landesregierung zu genehmigen ist. Entgegen den gesetzlichen Bestimmungen wurde die Änderung der Satzung des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf nicht genehmigt bzw. kundgemacht.¹²

- (2) Der LRH stellt fest, dass das S.SHG die Auslagerung der Betriebsführung (Management/Heimleitung) nur in Form einer echten Betriebsführung vorsieht.

Der LRH kritisiert, dass die Änderung der Satzung bzw. die Ergänzung des § 3 „Zweck des Gemeindeverbandes“ um den Satz „Der Gemeindeverband kann die Betriebsführung an Dritte (externe Dienstleister) übertragen“ nicht wie gesetzlich vorgesehen von der Salzburger Landesregierung genehmigt und kundgemacht wurde.

- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf führt in seiner Gegenäußerung aus, dass die Satzungsänderung 2017 im Anschluss an die Beschlussfassung im Gemeindeverband in der Kalenderwoche 28/2017 ordnungsgemäß zur Genehmigung an die Landesregierung übermittelt wurde.*

Die Landesamtsdirektion führt für die Abteilung 1 in der Gegenäußerung (zu Z 3.4) aus, dass die Ergänzung in der Satzung „Der Gemeindeverband kann die Betriebsführung an Dritte (externe Dienstleister) übertragen“ im Lichte des § 3 Abs. 3 Sbg. Gemeindeverbände-gesetz zu beurteilen ist.

- (4) Der LRH kritisiert in Zusammenhang mit der Änderung der Satzung nicht den Gemeindeverband, sondern den Umstand, dass die Landesregierung die Ergänzung nicht wie gesetzlich vorgeschrieben kundgemacht hat und diese daher nicht gültig ist.

¹¹ Zahl: 20103-GEN/627/9-2016.

¹² § 3 Abs. 3 Salzburger Gemeindeverbände-gesetz 1986.

Der LRH hält seine Kritik aufrecht, dass die Änderung der Satzung von der Landesregierung nicht genehmigt wurde, obwohl diese vom Gemeindeverband nachweislich der Abteilung 1 bekannt gegeben wurde. Der LRH teilt die Ansicht der Abteilung 1, dass die Ergänzung der Satzung um den Satz „Der Gemeindeverband kann die Betriebsführung an Dritte (externe Dienstleister) übertragen“ formal betrachtet keine Änderung des Gemeindeverbandes darstellen würde und daher per se zu genehmigen wäre. Das ändert jedoch nichts daran, dass die Änderung nicht verlautbart worden ist.

3.2 Vergabe der Betriebsführung an einen externen Dienstleister

- (1) Die Satzung des Gemeindeverbandes sieht als Zweck des Gemeindeverbandes die Errichtung und den Betrieb eines Seniorenwohnheims samt pflegegerechter Ausstattung vor. Darüber hinaus sieht eine - bis zum Schlussgespräch - nicht genehmigte und daher nicht geltende Ergänzung der Satzung vor, dass die Betriebsführung an Dritte (externe Dienstleister) übergeben werden kann. Das S.SHG untersagt zwar den Betriebsübergang einer diesem Gesetz unterliegenden Einrichtung eines öffentlichen Rechtsträgers im Sinne eines Inhaberwechsels, erlaubt aber die Betriebsführung durch einen externen Dienstleister.

Die Verbandsversammlung einigte sich im August 2016 darauf, die Heimleitung vorübergehend an einen externen Dienstleister auszulagern. Der Grund der „Auslagerung“ lag für den Gemeindeverband darin, dass die Gefahr bestand, dass das Seniorenwohnheim auf Grund des akuten Personalmangels nicht mehr betriebsfähig sei. Am 5. Dezember 2016 erging dazu folgender Beschluss:

"Auf Antrag des Vorsitzenden beschließt die Verbandsversammlung einstimmig [einen externen Dienstleister; Anmerkung LRH] zu beauftragen, die Leitung des Hauses der Senioren vorerst für das 1. Quartal 2017 mit der Option auf Verlängerung bis zu 6 Monate zu übernehmen und in diesem Zeitraum die Ausschreibung für die Übernahme durchzuführen".

In der Sitzung vom 8. Februar 2017 einigte sich die Verbandsversammlung auf die Kriterien für die Ausschreibung der externen Betriebsführung. Der LRH listet nachstehend beispielhaft Kriterien auf, die zum Teil einer Auslagerung in Form einer echten Betriebsführung widersprachen:

- das Haus wird mit den dazugehörenden Außenanlagen verpachtet;
- Personal ist zu übernehmen;

- Rechtsträger bleiben die Gemeinden;
- das Haus bleibt Eigentum der Gemeinde¹³.

Die Verbandsversammlung einigte sich auf drei externe Dienstleister, die letztlich zur Angebotslegung eingeladen wurden.

Der Einladung kamen zwei Bieter nach; der dritte Bieter teilte dem Gemeindeverband nach Besichtigung des Hauses mit, dass seinerseits kein Angebot für die Betriebsführung gelegt werde. In der Verbandsversammlung vom 21. März 2017 wurde wie folgt entschieden:

"Nach erfolgter Debatte [...], kommt man zur allgemeinen Auffassung, dass es bei dem vorgeschlagenen Angebot [Angebot A; Anmerkung LRH] wirtschaftlich nicht nachvollziehbar sei, in welchem Ausmaß die Gemeinden [Uttendorf und Niedernsill; Anmerkung LRH] finanziell belastet würden. Die Verbandsgemeinden wären sozusagen [dem Bieter A; Anmerkung LRH] wirtschaftlich ausgeliefert. Grundsätzlich wird festgehalten, dass das Angebot, welches durch [Bieter B; Anmerkung LRH] präsentiert wurde, besser, detaillierter und aussagekräftiger aufbereitet war und man die Verhandlungen mit [Bieter B, Anmerkung LRH] weiterführen wolle". Die Verbandsversammlung beschloss deshalb, "die Gespräche mit [Bieter B; Anmerkung LRH] zu intensivieren und betreffend die Übernahme des HDS [Haus der Senioren; Anmerkung LRH] in Detailverhandlungen zu gehen".

Im Juni 2017 wurde ein Vertrag zwischen dem Gemeindeverband und dem Bieter B abgeschlossen. Ein diesbezüglicher Beschluss der Verbandsversammlung wurde dem LRH nicht vorgelegt.

Eine Gegenüberstellung der beiden Angebote ergab, dass das Angebot des Bieters B die rechtlich und wirtschaftlich weitreichendere Übernahme des Seniorenwohnheims im Sinne eines Betriebsübergangs beinhaltete. Der LRH erhob, dass einer der Geschäftsführer des Gebäudeeigentümers zugleich Präsident des Trägervereins des Bieters B zum Zeitpunkt der Angebotslegung war.

¹³ Der Gemeindeverband ist Mieter des Gebäudes.

Das Angebot des Bieters A für die Betriebsführung des Seniorenwohnheims Uttendorf beinhaltete eine Kostenanalyse des Hauses bzw. die Darstellung von möglichen Einsparungen insbesondere beim Küchenbetrieb. Ein monatliches Reporting (Soll-Ist-Vergleich) sowie ein uneingeschränktes Einschaurecht in das Rechenwerk wurden angeboten.

Aus den Protokollen der Verbandsversammlung ging hervor, dass der Gemeindeverband seit Inbetriebnahme des Seniorenwohnheims mit dem Bieter B wiederholt Geschäftsbeziehungen pflegte. So erhielt etwa der Bieter B im Jahr 2010 einen Beratungsauftrag, die betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu überprüfen und geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der jährlichen Betriebsergebnisse zu erarbeiten. Gleichzeitig war der Bieter B Ansprechpartner für den Gemeindeverband in fachspezifischen Fragen, wie etwa im Zusammenhang mit dem Umstieg auf die elektronisch geführten Bewohnerakte. Darüber hinaus übernahm der Bieter B in der Vergangenheit wiederholt die Vertretung der Heimleitung – so auch im Zeitraum Jänner bis Juni 2017.

Der LRH erhob, dass der Zweck der geplanten Auslagerung der Betriebsführung bzw. messbare Ziele dieser Maßnahme durch die Verbandsversammlung nicht definiert wurden. Weiters erhob der LRH, dass die Vor- und Nachteile der beiden im S.SHG vorgesehenen Varianten des Managements/der Heimleitung des Seniorenwohnheims durch einen eigenen Mitarbeiter bzw. die Betriebsführung durch einen externen Dienstleister, weder festgestellt noch abgewogen wurden. Die zuständige Fachabteilung des Landes für Seniorenwohnheime (Abteilung 3) wurde in der Planungsphase nicht einbezogen.¹⁴ Bis zur Schlussbesprechung nahm der Gemeindeverband keine Evaluierung der Auslagerung der Betriebsführung vor.

Rechtlich unterliegt die Ausschreibung von sozialen Diensten keinem europaweiten formalen Vergabeverfahren¹⁵. Gemäß § 44 Vergabegesetz sind öffentliche Auftraggeber im Oberschwellenbereich hingegen verpflichtet, die Vergabe von sozialen Diensten der europäischen Kommission bekannt zu geben. Eine derartige Bekanntgabe erfolgte nicht.

¹⁴ In seiner Gegenäußerung führt der Gemeindeverband an, dass es in der Planungsphase eine Einbindung der Abteilung 3 gab. Laut Auskunft der Abteilung 3 im Zuge der Prüfung des LRH, gab es in der Planungsphase zwischen dem Gemeindeverband und der Abteilung 3 keinen Kontakt. Der LRH geht davon aus, dass der Gemeindeverband sich in seiner Gegenäußerung auf die Kommunikation des externen Dienstleisters mit der Abteilung 3 bezieht.

¹⁵ Nach Anhang IV zum Vergabegesetz sind soziale Dienste nicht "prioritär".

- (2) Der LRH kritisiert, dass kein Beschluss der Verbandsversammlung für den Abschluss des Vertrages mit dem externen Dienstleister (Bieter B) vorgelegt wurde.

Der LRH kritisiert, dass nicht alle der von der Verbandsversammlung festgelegten Vergabekriterien den Merkmalen einer echten Betriebsführung im Sinne des S.SHG - Führung der Einrichtung im Namen und auf Rechnung des öffentlichen Rechtsträgers Gemeindeverband - entsprachen. Außerdem ist der Gemeindeverband nicht Eigentümer, sondern nur Mieter des Gebäudes des Seniorenwohnheims.

Der LRH stellt fest, dass der Bieter B auf Grund seiner langjährigen Geschäftsbeziehung mit dem Gemeindeverband einen Wissensvorsprung hinsichtlich der Organisations- und Kostenstruktur des Seniorenwohnheims Uttendorf hatte. Zudem bestand zwischen dem externen Dienstleister und dem Gebäudeeigentümer ein Naheverhältnis, da zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses ein Geschäftsführer des Gebäudeeigentümers auch Präsident des Trägervereins des externen Dienstleisters (Bieter B) war.

Der LRH kritisiert, dass die Verbandsversammlung keine messbaren Ziele und Absichten im Hinblick auf die Auslagerung der Betriebsführung festlegte. So wurden vom Gemeindeverband weder die damit angestrebten Verbesserungen festgelegt, noch eine Kosten-Nutzen-Rechnung erstellt. Demzufolge wurde eine nachträgliche Evaluierung der Auslagerung der Betriebsführung nicht durchgeführt bzw. die Vor- und Nachteile dieser Maßnahme im Hinblick auf vorher festgelegte Ziele nicht erkennbar gemacht.

Der LRH empfiehlt, vor Setzen einer Maßnahme - wie etwa einer Auslagerung der Betriebsführung - messbare Ziele zu definieren, um danach deren Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit überprüfen zu können. Außerdem hätte der öffentliche Rechtsträger die Gelegenheit, die Notwendigkeit einer derartigen Auslagerung transparent darzustellen.

Der LRH kritisiert, dass vor der geplanten Auslagerung der Betriebsführung an einen externen Dienstleister keine Beratung durch die für den Betrieb von Seniorenwohnheimen zuständige Abteilung 3 in Anspruch genommen wurde.

- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf führt in seiner Gegenäußerung unter anderem aus, dass es ihm in erster Linie um das Wohl der Bewohner und um die nachhaltige Absicherung bzw. Fortführung des Heim- und Pflegebetriebes im Seniorenheim Uttendorf*

gegangen sei. Dies war nur durch die Auslagerung der Betriebsführung an einen breit aufgestellten und mit ausreichenden fachlichen und personellen Ressourcen ausgestatteten Dienstleister möglich.

Desweiteren teilte der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf mit, dass die Abteilung 3 in der Planungsphase zur Betriebsführungsübergabe mit dem externen Dienstleister in Abstimmung gewesen ist und in den Prozess bis zum Abschluss involviert war.

- (4) Der LRH betont, dass organisatorische und ökonomische Verbesserungen in der kommunalen Daseinsvorsorge zu begrüßen sind. Trotzdem haben Verbesserungen nicht ausschließlich einem beauftragten externen Dienstleister, sondern vor allem dem öffentlichen Rechtsträger bzw. den Bewohnern einer öffentlichen Einrichtung zugute zu kommen.

Der LRH erinnert daran, dass die Ausgliederung einer Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge nur zulässig ist, wenn damit dem verfassungsrechtlichen Effizienzgebot (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit) entsprochen wird. Der LRH kann eine diesbezügliche Verbesserung weder für den Gemeindeverband noch für die beteiligten Gemeinden erkennen. Die vom Gemeindeverband ins Treffen geführte „Versorgungssicherheit“ der Bewohner hätte auch durch andere - eventuell frühere - organisatorische Veränderungen, wie etwa die Übernahme von Personal- und Verwaltungstätigkeiten durch eine der Mitgliedsgemeinden, erreicht werden können. Die Auslagerung des Betriebs an einen externen Dienstleister war für den LRH daher auch nicht „unerlässlich“.

Outsourcing ist nach den strengen Maßstäben der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zu beurteilen. Dies wird auch als Voraussetzung für die Genehmigung von Änderungen eines Gemeindeverbandes in § 3 Abs. 3 lit b Salzburger Gemeindeverbändege-
setz 1986 wiederholt.

Der LRH hält fest, dass lediglich der externe Dienstleister mit der Abteilung 3 auf Grund der Verpflichtung zum Abschluss der Vereinbarung zwischen dem Land Salzburg und dem externen Dienstleister in Kontakt war (siehe Kapitel 3.5), dies aber keine Beratung des Gemeindeverbandes war. Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf konnte die diesbezügliche Kritik des LRH in der Gegenäußerung nicht widerlegen.

3.3 Geschäftsbesorgungsvertrag

- (1) Gemäß den Bestimmungen des S.SHG hat das wirtschaftliche Risiko - wie bereits dargestellt - im Falle der Auslagerung der Betriebsführung beim öffentlichen Rechtsträger (hier: Gemeindeverband) zu verbleiben.¹⁶ Im Gegensatz dazu ist ein Betriebsübergang die Verlagerung eines Betriebs oder Betriebsteiles von einer übertragenden in die wirtschaftliche Sphäre einer übernehmenden Organisation. Der OGH stuft die Übernahme von Mitarbeitern einer Organisation, die mit der Übernahme von anderen wesentlichen Bestandteilen des Betriebs verbunden ist, regelmäßig als (Teil-)Betriebsübergang ein¹⁷.

Der Gemeindeverband, vertreten durch dessen Obmann und Obmann-Stellvertreter, schloss mit dem externen Dienstleister am 20./21 Juni 2017 einen Geschäftsbesorgungsvertrag ab. Diese Vereinbarung enthält beispielsweise folgende Bestimmungen:

1. die Übernahme des vormals in einem Dienstverhältnis zum Gemeindeverband stehenden Personals in ein direktes Dienstverhältnis zum externen Dienstleister;
2. die Überlassung des beim Gemeindeverband verbleibenden Personals an den externen Dienstleister;
3. die gänzliche Weiterleitung der Kostenbeiträge der Bewohner - Einnahmen aus Pensionen, Pflegegeldern und Sozialhilfe - als Geschäftsbesorgungsentgelt an den externen Dienstleister;
4. die Leistung einer ergebnisunabhängigen, jährlichen pauschalen Zuzahlung an den externen Dienstleister in Höhe von 50.000 Euro;
5. die Verpflichtung des externen Dienstleisters, sämtliche Leistungen "in Entsprechung eines hohen Qualitätsanspruches" zu erbringen bzw., dass die Pflege "hohen fachlichen Standards" entspricht. Es wurde nicht festgehalten, ob und inwieweit der zugesagte hohe Qualitätsanspruch über den vom Salzburger Pflegegesetz geforderten, gesetzlichen Mindeststandard hinausgeht¹⁸;
6. die Abwicklung der elektronischen Bewohnerakten und der Pflegedokumentation über das EDV-System des externen Dienstleiters. Es wurde nicht vereinbart, in wessen Namen die Daten erhoben werden und wie die Datenübergabe an den Gemeindeverband im Falle der Auflösung des Vertrags zu erfolgen hat;
7. Leistungen der Küche des Seniorenwohnheims Uttendorf an Dritte (Essen auf Rädern, Seniorenmittagstisch, Kindergarten, Schüler etc.) haben "an die Auftraggeber

¹⁶ Vgl. § 17 Abs. 11 2. Satz S.SHG.

¹⁷ vgl. z.B. 9 ObA 55/98y mwN.

¹⁸ § 17 Abs. 2a Salzburger Pflegegesetz.

- weiterverrechnet" zu werden - es wurde nicht ausdrücklich vereinbart, in wessen Namen und auf wessen Rechnung die Verrechnung dieser Leistungen zu erfolgen hat;
8. dem Gemeindeverband wurde das Recht eingeräumt, in einen jährlichen Betriebsabrechnungsbogen Einschau zu halten.

Der Geschäftsbesorgungsvertrag hielt nicht fest, dass der externe Dienstleister das Seniorenwohnheim ausschließlich im Interesse des Gemeindeverbandes und somit im Namen und auf Rechnung des öffentlichen Rechtsträgers - gegen ein angemessenes Entgelt - zu führen hat.

- (2) Der LRH kritisiert, dass der Geschäftsbesorgungsvertrag dem S.SHG widerspricht, weil nicht ausschließlich die Auslagerung des Managements/der Heimleitung in Form einer echten Betriebsführung vereinbart wurde. So stellten einige der im Sachverhalt angeführten Punkte (siehe Aufzählung im vorangehenden Sachverhalt) Merkmale eines Betriebsübergangs dar; dies hatte die Ausgliederung des gesamten Betriebes in die wirtschaftliche Sphäre des externen Dienstleisters zur Folge.

Die wirtschaftliche Betrachtungsweise des Geschäftsbesorgungsvertrages ergab, dass insbesondere die Einbindung der Bewohnerverwaltung und -Pflegedokumentation in das zentrale EDV-System des externen Dienstleisters in Verbindung mit der Übernahme der Mehrheit der Mitarbeiter einen Betriebsübergang im Sinne der ständigen Judikatur des OGH bewirkte.

Der LRH stellt fest, dass die gewählte rechtliche Konstruktion die Aushöhlung des Gemeindeverbandes bewirkte und dieser als leere Hülle nur mehr "am Papier" besteht und Verrechnungsstelle für die Zahlungseingänge der Pflegegelder, der Sozialhilfe bzw. der Kostenbeiträge der Bewohner und der beteiligten Gemeinden ist. Der LRH kritisiert, dass der Gemeindeverband faktisch nicht mehr Inhaber des Seniorenwohnheims Uttendorf ist, sondern lediglich Mieter des Gebäudes.

Der LRH kritisiert, dass nicht vereinbart wurde, dass der externe Dienstleister den Betrieb in ausschließlichem Interesse d.h. im Namen und auf Rechnung des Gemeindeverbandes zu führen hat und, dass Einsparungen ausschließlich diesem zugute zu kommen haben.

Der LRH hält fest, dass der Zweck des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf nur dann erfüllt wird, wenn der Gemeindeverband sowohl der Finanzierungs- als auch der Organisationsverantwortung im Sinne einer Betriebsinhabung nachkommt.

Der LRH fordert, dass der Gemeindeverband die Vereinbarung mit dem externen Dienstleister dahingehend überarbeitet, dass diese einer Auslagerung des Managements/Heimleitung in Form einer echten Betriebsführung entspricht. Die gewählte Vertragsgestaltung führte zu einer starken Einschränkung der Handlungsfähigkeit des Gemeindeverbandes. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass dem Gemeindeverband lediglich das Einschaurecht in den jährlichen Betriebsabrechnungsbogen zugestanden wurde. Der LRH kritisiert, dass diese Vertragsgestaltung für den Gemeindeverband unter anderem zu einer intransparenten Rechnungslegung führt.

- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf hält in seiner Gegenäußerung fest, dass das AVRAG (siehe § 1 Abs. 2 Zif. 1 AVRAG), worauf sich die Ausführungen des LRH, aber auch die zitierte Entscheidung des Höchstgerichtes beziehen, auf den gegenständlichen Sachverhalt nicht anwendbar sind. Nach § 1 Abs. 2 Zif. 1 AVRAG sind Arbeitsverhältnisse zu Gemeindeverbänden von der Anwendung des AVRAG ausdrücklich ausgenommen. Die zitierte Entscheidung 9 Oba 55/98y betraf auch keinerlei Sachverhalt, dem eine Geschäftsbesorgung bzw. Betriebsführung eines Seniorenheimes zugrunde lag, sondern einen Sachverhalt, in dem § 3 Abs. 1 AVRAG gegenständlich war.*

Ein wesentlicher Teil der Ausführungen des LRH basiert auch auf der nicht nachvollziehbaren, in § 17 Abs. 11 S.SHG keine Deckung findenden Annahme, dass nur das Management bzw. die Heimleitung ausgelagert werden dürften. § 17 S.SHG sieht die Übertragung der Betriebsführung vor, was sich in keiner Weise auf das Management zw. die Heimleitung reduzieren lässt.

- (4) Der LRH kann der Argumentation des Gemeindeverbandes nicht folgen, wonach auf Grund des Abschlusses neuer Dienstverträge zwischen den übernommenen ehemaligen Vertragsbediensteten und dem externen Dienstleister kein Betriebsübergang stattgefunden hätte. Das zur Untermauerung dieser Rechtsansicht zitierte Judikat des OGH 2 Ob 16/09f sagt genau das Gegenteil aus. Darin wird festgehalten, dass ein Betriebsübergang unabhängig vom Willen der Parteien zustande kommt, relevant ist laut OGH, der Wechsel des Inhabers der wirtschaftlichen Einheit.

Die Betriebsübergangsrichtlinie¹⁹ hält in Artikel 1 Abs. 1 lit c ausdrücklich fest, dass von dieser Richtlinie auch Betriebsübergänge für Dienstverhältnisse im öffentlichen Bereich

¹⁹ Richtlinie 2001/23/EG des Rates vom 12. März 2001 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Unternehmens- oder Betriebsteilen (Amtsblatt Nr. L 082 vom 22/03/2001 S. 0016 - 0020).

umfasst sind. Betriebsübergänge, die im österreichischen Landesverwaltungsrecht geregelte Dienstverhältnisse zu Körperschaften des öffentlichen Rechts betreffen, wie etwa das Salzburger Gemeinde-Vertragsbedienstetengesetz, liegen nicht in der Regelungskompetenz des Bundesgesetzgebers. Der Schlussfolgerung des Gemeindeverbandes, dass auf Grund der im AVRAG normierten Ausnahme der Dienstverhältnisse zu Ländern, Gemeindeverbänden und Gemeinden kein Betriebsübergang vorliegen würde, ist daher nicht zu folgen.

Die Abgrenzung zwischen „echter“ und „unechter“ Betriebsführung ist, entgegen der Ansicht des Gemeindeverbandes, sehr wohl für die Zuordnung des wirtschaftlichen Risikos relevant. Das S.SHG verlangt den Verbleib des wirtschaftlichen Risikos beim öffentlichen Rechtsträger, dies ist nur dann gegeben, wenn eine „echte“ Betriebsführung vorliegt.²⁰ Es ist daher für die Beurteilung der Gesetzmäßigkeit des Geschäftsbesorgungsvertrages von Bedeutung, ob eine Betriebsführung oder ein Betriebsübergang vorliegt.

Es bleibt dem öffentlichen Rechtsträger unbenommen, mit eigenem und/oder fremden (zugekauften) Personal zu arbeiten. Dies hat allerdings im Namen und auf Rechnung des Gemeindeverbandes zu erfolgen; im Geschäftsbesorgungsvertrag wurde das Gegenteil vereinbart.

3.4 Einbeziehung der Abteilung 1 vor Vertragsabschluss

- (1) Das Salzburger Gemeindeverbändegesetz regelt, dass sowohl die Errichtung als auch die Änderungen eines Gemeindeverbandes genehmigungspflichtig ist²¹. Gemeinde- bzw. Gemeindeverbandsangelegenheiten fallen in die ressortmäßige Zuständigkeit der Abteilung 1 des Amtes der Salzburger Landesregierung.

Vor Abschluss des „Geschäftsbesorgungsvertrages“ übermittelte der Gemeindeverband den Vertragsentwurf am 23. Mai 2017 per E-Mail der Abteilung 1 zur "Abklärung der rechtlichen Situation hinsichtlich des Gemeindeverbändegesetzes und den vorhandenen Satzungen [...]". Laut Auskunft des Gemeindeverbandes wurde dieser Vertrag von der Abteilung 1 geprüft und dem Gemeindeverband das Ergebnis per E-Mail mitgeteilt.

²⁰ Vgl. Feltl in SWK 14-15/2015, 672 Gestaltung von Betriebsführungsverträgen.

²¹ § 3 Abs. 3 Salzburger Gemeindeverbändegesetz 1986: "Die Vereinbarung über die Errichtung eines Gemeindeverbandes und jede Änderung bedarf der Genehmigung der Landesregierung durch Verordnung."

Der LRH erhob, dass die Abteilung 1 in einem E-Mail vom 26. Mai 2017 mit dem Betreff "Betriebsübergabe" zu der Vereinbarung zwischen Gemeindeverband und externem Dienstleister Stellung nahm. Die Abteilung 1 bezog sich auf die dem Personal gewidmeten Vertragspunkte - es wurden rechtliche Auskünfte erteilt sowie Verbesserungsvorschläge unterbreitet. Die Vorschläge wurden zum Teil in den Vertragstext eingearbeitet.

Der LRH übermittelte der Abteilung 1 die Frage, warum nach Meinung der Aufsichtsbehörde keine Genehmigungspflicht des Geschäftsbesorgungsvertrages zwischen dem Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf und dem externen Dienstleister nach § 3 Abs. 3 Salzburger Gemeindeverbände-gesetz vorlag. Der LRH erhielt von der Abteilung 1 folgende Antwort: "Eine Änderung im Sinne von § 3 Abs. 3 Salzburger Gemeindeverbände-gesetz wurde der Gemeindeaufsicht nicht mitgeteilt. Der (bloße) Abschluss eines Geschäftsbesorgungsvertrages ist für sich genommen nicht genehmigungspflichtig im Sinne von § 3 Abs. 3 Gemeindeverbände-gesetz."

Eine Beurteilung des Vertragsentwurfs durch die Abteilung 1, ob die Vereinbarung den Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit gem. § 3 Abs. 3 lit b Salzburger Gemeindeverbände-gesetz entspricht, erfolgte nicht. Es wurde zum Beispiel nicht geprüft, ob das vereinbarte Geschäftsbesorgungsentgelt angemessen oder ob die vom Betriebsergebnis unabhängige, jährliche pauschale Zuzahlung unter dem Titel "Abgangsdeckung" gerechtfertigt ist. Außerdem gab die Abteilung 1 in ihrer Gegenäußerung vom 12. Dezember 2018 gegenüber dem LRH an, dass die Vereinbarung nicht in Hinblick auf das S.SHG überprüft wurde, da keine diesbezügliche Zuständigkeit gegeben wäre.

- (2) Der LRH hält fest, dass der Beschluss der Verbandsversammlung, der zum Abschluss des privatrechtlichen „Geschäftsbesorgungsvertrages“ mit dem externen Dienstleister führte, einen Betriebsübergang bewirkte. Der LRH stellt fest, dass die rechtlichen Konsequenzen der vorliegenden Vereinbarung eine Änderung des Gemeindeverbandes bewirkten, die gemäß dem Salzburger Gemeindeverbände-gesetz genehmigungspflichtig ist.

Der LRH teilt die Rechtsansicht der Abteilung 1 nicht, wonach nur formal beantragte Änderungen eines Gemeindeverbandes zu überprüfen seien. Änderungen, die der Landesregierung nicht angezeigt werden, könnten demnach im Falle einer Gesetzeswidrigkeit auch nicht untersagt werden. Das Gesetz erfasst sämtliche Änderungen von Gemeindeverbänden, also

auch jene, die auf andere Weise aktenkundig werden. In der Folge wäre die geplante rechtliche Konstruktion von der Abteilung 1 als genehmigungspflichtige Änderung des Gemeindeverbandes zu qualifizieren gewesen.

Der Begriff "Betriebsübergabe" in einem E-Mail der Abteilung 1 an den Gemeindeverband unterstreicht das Argument des LRH, dass es sich um einen Betriebsübergang und nicht um eine "bloße" Auslagerung der Betriebsführung an einen externen Dienstleister handelt und, dass die geplante Änderung des Gemeindeverbandes amtsbekannt war. Der LRH verweist in diesem Zusammenhang auf die Pflicht zur amtswegigen Wahrheitsforschung im Sinne des § 39 AVG und auf die Rolle der Abteilung 1 als Aufsichtsbehörde.

Der LRH kritisiert, dass die Abteilung 1 in der Folge auch nicht untersuchte, ob die geplante Änderung des Gemeindeverbandes den Prinzipien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit entsprach. Der LRH hält fest, dass diverse Vertragsklauseln auf eine Verletzung dieser Prinzipien hindeuten und auch deshalb eine Versagung der Zustimmung geboten gewesen wäre. So wäre etwa zu kritisieren gewesen, dass die negativen Ergebnisse der Vorjahre als Grundlage für die Vereinbarung einer jährlichen pauschalen Abgangsdeckung in Höhe von 50.000 Euro herangezogen wurden, obwohl noch nicht absehbar war, welches Einsparungspotential der externe Dienstleister für den Gemeindeverband realisieren würde.

- (3) *Die Landesamtsdirektion führt für die Abteilung 1 in ihrer Gegenäußerung aus, dass zwei verschiedene Genehmigungstatbestände durch den LRH vermischt wurden. Einerseits die Genehmigung nach § 3 Abs. 3 Sbg. Gemeindeverbändegesetz (Genehmigung einer Änderung der Vereinbarung) und andererseits die Genehmigung nach § 85 Sbg. Gemeindeordnung (Genehmigungspflicht von einzelnen Rechtsgeschäften). Ob der betreffende Geschäftsbesorgungsvertrag aufsichtsbehördlich genehmigungspflichtig sei, ist allein nach § 85 Sbg. Gemeindeordnung zu beurteilen. Aus dieser Bestimmung geht keine Genehmigungspflicht eines derartigen Geschäftsbesorgungsvertrages hervor. Die Ausführungen des LRH zur „amtswegigen Wahrheitsforschung“ sind daher uE unter einem anderen Blickwinkel zu sehen. Darüber hinaus sei es Aufgabe der Gemeinde bzw. des Gemeindeverbandes zu beurteilen, ob ein genehmigungspflichtiges Rechtsgeschäft vorliege und hat die Gemeinde bzw. der Gemeindeverband die Genehmigung einzuholen.*

- (4) Der LRH teilt die Meinung der Abteilung 1, dass Verträge, die ein Gemeindeverband im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung abschließt, nicht von § 85 GdO erfasst sind. Der LRH stimmt der Abteilung 1 zu, dass ein privatrechtlicher Vertrag, rein formaljuristisch bzw. verwaltungsrechtlich betrachtet, auf Grund seiner Eigenschaft als zivilrechtliches Instrument prinzipiell keine formaljuristisch korrekten Voraussetzungen für einen Eingriff in das öffentliche Recht mitbringen würde.

Privatrechtliche Rechtsbeziehungen sind nach dem strengen verwaltungsrechtlichen (Legalitäts-)Prinzip und daher streng formaljuristisch zu beurteilen. In diesem Zusammenhang sei beispielhaft auf das Instrument der wirtschaftlichen Betrachtungsweise der Bundesabgabenordnung (§ 21 BAO) verwiesen. Der in Rede stehende „Geschäftsbesorgungsvertrag“ bewirkte eine Änderung des Gemeindeverbandes, auch wenn formal - wie die Abteilung 1 richtig anmerkt - kein Rechtsakt des öffentlichen Rechts vorliegt. Das Argument der Abteilung 1, wonach deshalb keine Änderung des Gemeindeverbandes vorliegen könne, geht daher am Sinn der Regelung des Gemeindeverbändegesetzes vorbei.

Dadurch, dass der Vertrag zwischen dem Gemeindeverband und dem externen Dienstleister nicht nur die Betriebsführung, sondern auch die Betriebsinhabung änderte, hat dieser zivilrechtliche Vertrag sehr wohl nach dem Gemeindeverbändegesetz genehmigungspflichtige Auswirkungen auf den Gemeindeverband.

Die Schlussfolgerung, dass ein zum Zwecke des Betriebs eines Seniorenheims gegründeter Gemeindeverband schlussendlich diesen Zweck nicht mehr erfüllt, weil nunmehr ein externer Dienstleister Betriebsinhaber ist, hätte die Abteilung 1 zu ziehen gehabt. Folglich hätte die Abteilung 1, die vom Gemeindeverband um rechtliche Beratung ersucht wurde - darauf hinzuweisen gehabt, dass der Abschluss des Vertrages eine genehmigungspflichtige Änderung des Gemeindeverbandes bewirken würde und zwar - da der Zweck „Betrieb eines Seniorenwohnheims“ durch die Änderung wegfällt - streng genommen dessen Auflösung bedeuten würde.

Der LRH teilt daher die Ansicht der Abteilung 1 nicht, wonach der Vertrag keine im Sinne des § 3 Abs. 3 Gemeindeverbändegesetz zu genehmigende Änderung des Gemeindeverbandes darstelle. Der LRH wiederholt seine Kritik und hält darüber hinaus fest, dass die Abteilung 1 die weiteren Feststellungen des LRH zum Vertragsinhalt nicht kommentierte.

Wäre der Argumentation der Abteilung 1 zu folgen, könnten jederzeit Änderungen eines Gemeindeverbandes mit den Instrumenten des Privatrechts bewirkt werden und zwar ohne, dass dies eine Genehmigungspflicht gemäß Gemeindeverbändegesetz auslösen würde. Es kann dem Landesgesetzgeber nicht unterstellt werden, Gemeindeverbänden die Möglichkeit zu geben, auf diesem Wege öffentliches Recht auszuhebeln.

3.5 Vereinbarung mit der Abteilung 3 als Sozialhilfeträger

- (1) Auf Grund der Vorgabe des S.SHG war neben dem „Geschäftsbesorgungsvertrag“ zwischen Gemeindeverband und externem Dienstleister auch der Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Land als Sozialhilfeträger und dem externen Dienstleister erforderlich²². Die vom Sozialhilfeträger ausgearbeitete Vereinbarung wurde am 27./30. Juni 2017 unterzeichnet.

Eine Prüfung durch den Sozialhilfeträger dahingehend, ob der Inhalt des „Geschäftsbesorgungsvertrages“ dem S.SHG entspricht, erfolgte nicht. Es wurde etwa nicht beanstandet, dass im „Geschäftsbesorgungsvertrag“ zwischen dem Gemeindeverband und dem externen Dienstleister faktisch eine Ausgliederung des Betriebes/der Unternehmung "Seniorenwohnheim Uttendorf" vereinbart wurde.

Laut Auskunft des Sozialhilfeträgers wurde mit der Abteilung 1 im Zusammenhang mit der Auslagerung der Betriebsführung des Seniorenwohnheims Uttendorf nicht kommuniziert, weil das nicht vorgesehen sei.

Der „Geschäftsbesorgungsvertrag“ zwischen dem Gemeindeverband und dem externen Dienstleister räumte dem Gemeindeverband das ausschließliche Vergaberecht bezüglich der Seniorenheimplätze ein²³. Demgegenüber sagte der externe Dienstleister dem Land Salzburg in der Vereinbarung vom 27./30. Juni 2017 ein Einweisungsrecht zu²⁴.

Die Vereinbarung zwischen dem Land Salzburg und dem externen Dienstleister räumte dem Land Salzburg das Recht auf Gebarungskontrolle ein: "Die Betriebsführerin verpflichtet sich, dem Land bis spätestens 30.04. jeden Jahres einen Jahresabschluss (Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, Anhang sowie Anlagen- und gegebenenfalls Bewertungsspiegel) betreffend das Seniorenheim [...] zu übermitteln". Weiters verpflichtete sich

²² § 17 Abs. 11 1. Satz S.SHG.

²³ Punkt 8 des Vertrages Gemeindeverband Uttendorf / externer Dienstleister vom 20./21.06.2017.

²⁴ Punkt VI. des Vertrages Land Salzburg / externer Dienstleister vom 27./30.06.2017.

der externe Dienstleister dazu, „[...] dem Salzburger Landesrechnungshof Einsichtnahme in alle Unterlagen des Rechnungswesens sowie des internen Kontrollsystems [...] zu gewähren und auf Verlangen ergänzende Unterlagen und allenfalls notwendige Zwischenabrechnungen und Zwischenberichte vorzulegen.“

- (2) Der LRH stellt fest, dass die Abteilung 3 den „Geschäftsbesorgungsvertrag“ nicht dahingehend überprüfte, ob dieser dem S.SHG entspricht. Der LRH kritisiert, dass die Abteilung 3 den Widerspruch zum Betriebsführungsmodell gemäß § 17 Abs. 11 2. Satz S.SHG nicht feststellte.

Der LRH kritisiert, dass die Abteilung 3 in der Vereinbarung den (unterjährigen) Übergang zur doppelten Buchhaltung des Seniorenwohnheims festhielt, obwohl dies auf Grund der für Gemeindeverbände geltenden Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 (VRV 1997) nicht vorgesehen ist.

Der LRH kritisiert, dass sich das Land gegenüber dem externen Dienstleister ein Einweisungsrecht in das Seniorenwohnheim Uttendorf vorbehielt, obwohl der externe Dienstleister dazu laut Vertrag mit dem Gemeindeverband nicht ermächtigt wurde.

Der LRH bemängelt den mangelnden Informationsaustausch zwischen den zuständigen Fachabteilungen des Landes.

- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf führt in seiner Gegenäußerung aus, dass es keinerlei Spannungsverhältnisse zwischen den beiden Verträgen gibt, zumal ausdrücklich aufgenommen wurde, dass die Vorgaben des Landes zu beachten sind.*

Desweiteren wird vom Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf (ad 3.3) ausgeführt, dass ein wesentlicher Teil der Ausführungen des LRH auch auf der nicht nachvollziehbaren, in § 17 Abs. 11 S.SHG keine Deckung findenden Annahme basiert, dass nur das Management bzw. die Heimleitung ausgelagert werden dürften. § 17 S.SHG sieht die Übertragung der Betriebsführung vor, was sich in keiner Weise auf das Management bzw. die Heimleitung reduzieren lässt.

Die Landesamtsdirektion führt in ihrer Gegenäußerung für die Abteilung 3 aus, dass hinsichtlich der Qualifizierung als de facto (Teil-)Betriebsübergang unter anderem auf Grund der Übernahme bzw. Überlassung von Gemeindepersonal durch bzw. an den externen

Dienstleister auf eine rechtliche Beurteilung der Abteilung 1 verwiesen wird. Nach Kenntnis der Abteilung 3 erfolgte die Übernahme des zuvor in einem Dienstverhältnis zum Gemeindeverband stehenden Personals in ein direktes Dienstverhältnis zum externen Dienstleister auf freiwilliger Basis der betroffenen Mitarbeiter. Im Gegensatz zu einem Betriebsübergang, bei dem die Arbeitsverhältnisse eo ipso auf den externen Dienstleister übergehen und die Rechtsfolgen grundsätzlich unabhängig vom Willen der betroffenen Arbeitnehmer eintreten (u.a. OGH vom 23.11.2006, 2Ob16/09f), lag ein Wechsel zum externen Dienstleister in der alleinigen Entscheidung der betroffenen Mitarbeiter.

Der Begriff „Betriebsführung“ im § 17 Abs. 11 S. SHG ist weder gesetzlich genauer, noch in den erläuternden Bemerkungen definiert. Aus Sicht der Abteilung 3 wird damit die Art und Weise bezeichnet, in der ein Betrieb geführt wird. Der Betriebsführer wird im fremden Namen und auf fremde Rechnung tätig. Ein Betriebsführer führt somit einen fremden Betrieb.

Weiters führt die Landesamtsdirektion in ihrer Gegenäußerung für die Abteilung 3 aus, dass Ziel und Intention der gesetzlichen Bestimmungen des § 17 Abs. 11 S. SHG primär die Sicherstellung des Bestandes eines Heimes bei Übertragung der Betriebsführung ist. Das wirtschaftliche Risiko hat beim öffentlichen Rechtsträger zu verbleiben.

In den erläuternden Bemerkungen zu § 17 Abs. 11 (LGBl. Nr. 10/2002) wird ausgeführt, dass der Betrieb von Senioren- und Seniorenpflegeheimen mit wirtschaftlichen Risiken verbunden ist (z.B. durch geringe Auslastung), die zu schweren Finanzproblemen führen und letztlich auch den Weiterbetrieb in Frage stellen können. Um dem vorzubeugen und nicht den Sozialhilfeträger zu involvieren, wird die Übertragung dieses Risikos von einem öffentlichen auf einen privaten Rechtsträger als Voraussetzung für spätere Entgleisungen des Sozialhilfeträgers ausgeschlossen.

Im Punkt 7.2 des Geschäftsbesorgungsvertrages zwischen dem Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf und der Hilfswerk Salzburg Seniorenheim gGmbH wurde festgehalten, dass mit der Übertragung der Betriebsführung verbundene wirtschaftliche Risiko gemäß § 17 Abs. 11 S. SHG beim öffentlichen Rechtsträger verbleibt, womit dem § 17 Abs. 11 S. SHG entsprochen wurde.

Dass sich das Land gegenüber dem externen Dienstleister ein Einweisungsrecht in das Seniorenwohnheim Uttendorf vorbehielt, obwohl der externe Dienstleister dazu laut Vertrag mit dem Gemeindeverband nicht ermächtigt wurde, führte die Abteilung 3 in ihrer Gegenäußerung aus, dass die Leistung von Entgelten durch den Sozialhilfeträger den Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages mit dem Betriebsführer über die im § 17 Abs. 10 S.SHG normierten Inhalt, wozu auch Einweisungsrechte (Z 2) zählen, bedingen. Im vorliegenden Fall behält sich das Land ein Einweisungsrecht - wie im Punkt VI. des Vertrages gemäß § 17 Abs. 10 und 11 S.SHG ausgeführt - vor. Aus Sicht der Abteilung 3 wird die Anpassung des Geschäftsbesorgungsvertrages zwischen dem Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf und der Hilfswerk Salzburg Seniorenwohnheim gGmbH z.B. durch einen Nachtrag vorgeschlagen.

- (4) Die Begriffe „Betriebsführung“ und „wirtschaftliches Risiko“ haben bereits im allgemeinen Sprachgebrauch eine ausreichend klare Bedeutung, sodass der LRH der Ansicht der Abteilung 3, wonach die Begriffe im Gesetz nicht ausreichend definiert seien, nicht folgen kann. Der LRH teilt die Ansicht der Abteilung 3, wonach § 17 Abs. 11 S.SHG die Betriebsführung einer sozialen Einrichtung eines öffentlichen Rechtsträgers durch einen externen Dienstleister ausschließlich „in fremden Namen und auf fremde Rechnung“ vorsieht. Der LRH hält fest, dass es einen wesentlichen Unterschied zwischen „Betriebsführung“ (in fremden Namen und auf fremde Rechnung) und „Betriebsinhabung“ (in eigenem Namen und auf eigene Rechnung) gibt. Die beiden Varianten unterscheiden sich insbesondere durch die Tragung des wirtschaftlichen Risikos.²⁵

Die Abteilung 3 versuchte die Kritik des LRH, wonach der Vertragsinhalt von einer Betriebsführung in fremden Namen und auf fremde Rechnung in wesentlichen Punkten abweicht, zu entkräften. Die Vertragsklausel die festhält, dass dem § 17 Abs. 11 S.SHG entsprochen werde, hält jedoch einer inhaltlichen Prüfung des Vertrags nicht stand. Der Gemeindeverband vereinbarte de facto einen Betriebsübergang und damit auch den Übergang des wirtschaftlichen Risikos auf den externen Dienstleister, obwohl dies im S.SHG nicht vorgesehen ist.

Wie der Gemeindeverband in seiner Gegenäußerung betonte, ging es insbesondere darum, „Abgangsrisiken“ auszuschließen. Die Regelung, dass der Gemeindeverband weiterhin u.a. die Miete des Gebäudes zu tragen hat, ist nicht gleichbedeutend mit einer Betriebs-

²⁵ Vgl. Feltl in SWK 14-15/2015, 672 Gestaltung von Betriebsführungsverträgen: „Aus der auftragsrechtlichen Grundlage des Betriebsführungsvertrages ergibt sich die „Kardinalspflicht“ des Betriebsführers, den Betrieb im ausschließlichen Interesse der Gesellschaft zu führen.“ (Mit weiteren Erläuterungen zu den Begriffen echte/unechte Betriebsführung).

inhabung und dem damit verbundenen Unternehmerwagnis. Der LRH kann daher der Abteilung 3 nicht folgen, die den Inhalt des Vertrages als im Einklang mit dem Sozialhilfegesetz stehend beurteilte, weil „das [...] wirtschaftliche Risiko beim öffentlichen Rechtsträger“ verbleiben würde. Außer der Proklamation der Rechtskonformität u.a. in Punkt 7.2. des Vertrages kann dies weder mit dem Inhalt des Vertrages, noch mit der oben zitierten Intention des Gemeindeverbandes untermauert werden.

3.6 Außenauftritt des Seniorenwohnheims Uttendorf

(1) Der „Geschäftsbesorgungsvertrag“ hält ausdrücklich fest²⁶, dass der Gemeindeverband der Rechtsträger des Seniorenwohnheims ist. Auch wenn die Betriebsführung von einem externen Dienstleister erbracht wird, hat der Auftritt gegenüber Dritten im Namen des Gemeindeverbandes zu erfolgen und nicht im Namen des externen Dienstleiters. Dazu ergab sich für den LRH folgendes Erscheinungsbild:

- im Außen- und Innenbereich des Seniorenwohnheims waren ausschließlich Logos des externen Dienstleiters etwa in Form von Schildern, Fahnen und Aufklebern angebracht. Die Außen- und Innenanlagen des Seniorenwohnheims Uttendorf vermittelten den Eindruck, dass das Seniorenwohnheim Uttendorf eine Zweigstelle des externen Dienstleiters ist;
- das Seniorenwohnheim Uttendorf war auch auf der Homepage des externen Dienstleiters zu finden. Ein Hinweis auf den Gemeindeverband als öffentlichen Rechtsträger dieses Seniorenwohnheims fand sich weder im Text noch im Impressum²⁷;
- die Bewohnerverträge wurden durch den Obmann im Namen des Gemeindeverbandes abgeschlossen. Die Vertragsausfertigungen waren ebenfalls mit dem Logo des externen Dienstleiters versehen;
- auch das Personal des Gemeindeverbandes trug die Dienstkleidung des externen Dienstleiters.

(2) Der LRH stellt fest, dass der Außenauftritt des Seniorenwohnheims Uttendorf im Zeitraum der Prüfungshandlungen des LRH nicht erkennen ließ, dass der Gemeindeverband Rechtsträger des Seniorenwohnheims Uttendorf ist.

²⁶ Pkt. 7.1. des Vertrages Gemeindeverband Uttendorf/externer Dienstleister vom 20./21.06.2017.

²⁷ Homepages des externen Dienstleiters abgerufen am 12. März 2019.

Der LRH kritisiert, dass der Eindruck vermittelt wird, es handle sich beim Seniorenwohnheim Uttendorf um eine Zweigstelle des externen Dienstleisters. Für den LRH spiegelt sich im neu gestalteten öffentlichen Auftritt des Seniorenwohnheims die Feststellung wider, dass ab 1. Juli 2017 keine echte Betriebsführung für den Gemeindeverband, sondern de facto ein Betriebsübergang auf den externen Dienstleister stattfand.

Der LRH fordert, alle Indizien zu entfernen, die Dritten den Eindruck vermitteln, dass nicht der Gemeindeverband, sondern der externe Dienstleister Rechtsträger des Seniorenwohnheims Uttendorf ist.

- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf hält in seiner Gegenäußerung fest, dass es für die Bewohner schon alleine auf Grund des Vertragspartners klar erkennbar ist, mit wem er den Vertrag abschließt, nämlich dem Gemeindeverband Uttendorf-Niedernsill. Auch für Besucher ist schon im Eingangsbereich zu sehen, dass die Gemeinden Uttendorf und Niedernsill Rechtsträger sind, es finden sich auf dem Haus, aber auch davorliegend Fahnen und Wappen der Verbandsgemeinden.*

- (4) Das Erscheinungsbild, das der LRH im Zuge der Prüfung vor Ort vorfand, entspricht nicht der Darstellung des Gemeindeverbandes. Insbesondere wiesen zahlreiche Fahnen, Logos auf Schriftstücken und der Kleidung der Mitarbeiter auf den externen Dienstleister und nicht auf den Gemeindeverband hin.

3.7 Kostenbeiträge, Geschäftsbesorgungsentgelt und Abgangsdeckung

- (1) Gemäß dem S.SHG rechnet der Sozialhilfeträger nur mit jenem Rechtsträger die Sozialhilfe der Bewohner ab, der das wirtschaftliche Risiko der Einrichtung trägt. Die folgende Abbildung veranschaulicht die vom S.SHG vorgesehenen Konstellationen:

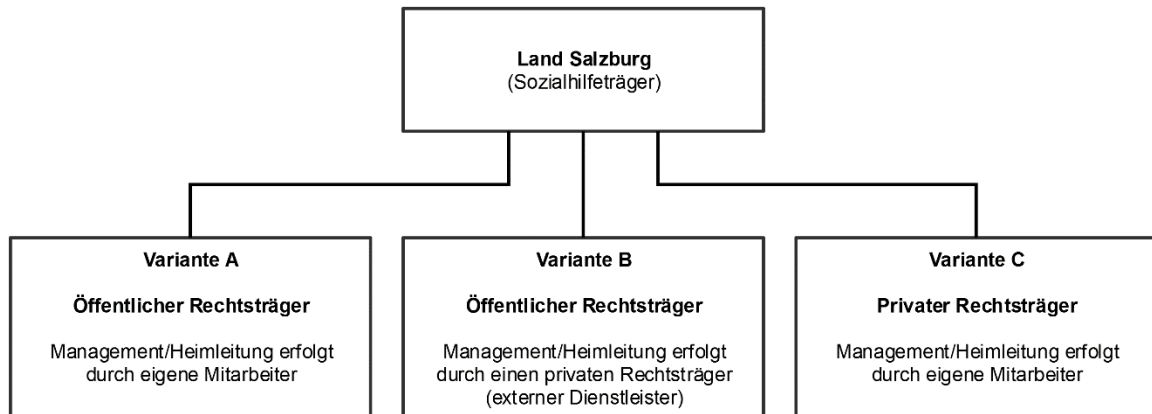


Abbildung 1: Möglichkeiten der Rechtsträgerschaft einer sozialen Einrichtung gemäß S.SHG

Quelle: Eigene Darstellung des LRH

Im Falle des Seniorenwohnheims Uttendorf hat der Gemeindeverband als öffentlicher Rechtsträger die Betriebsführung (Management/Heimleitung) an einen externen Dienstleister (privaten Rechtsträger) ausgelagert (Variante B). Trotz der Auslagerung der Betriebsführung verbleibt laut S.SHG das wirtschaftliche Risiko beim öffentlichen Rechtsträger, der weiterhin der Empfänger der Sozialhilfe bleibt. Die Sozialhilfe ist zur Abgeltung des Aufwandes folgender Kosten zweckgewidmet:

a) Grundtarif:

Unterkunft, Verpflegung, Dienstleistungen allgemeiner Art und Anteil für den Finanzierungs- und Investitionsbedarf

b) Pflegetarif:

Hilfen und Leistungen der Pflege, Betreuung und Haushaltsführung

Der Gemeindeverband Uttendorf verpflichtete sich im „Geschäftsbesorgungsvertrag“, sämtliche Kostenbeiträge²⁸ ab 1. Juli 2017 unter dem Titel "Geschäftsbesorgungsentgelt" an den externen Dienstleister weiterzuleiten. Im „Geschäftsbesorgungsvertrag“ fand sich dazu folgende Regelung:

²⁸ Die Kostenbeiträge setzen sich zusammen aus: Sozialhilfe, Pflegegelder und Beiträge von Selbstzahlern.

"Für die Regelleistungen erhält [der externe Dienstleister; Anmerkung LRH] pro Bewohner und Tag den sich aus der Sozialhilfe-Leistungs- und Tarifobergrenzen-Verordnung für Senioren- und Seniorenpflegeheime in der geltenden Fassung ergebenden Betrag (Grundtarif inkl. Finanzierungs- und Investitionsbeitrag und Pflegetarif). Bei Selbstzahlern kommen die vereinbarten Tarife laut Bewohnervertrag zur Verrechnung".

Der externe Dienstleister gab gegenüber dem LRH an, die Kostenbeiträge zur Abdeckung folgender Kosten heranzuziehen²⁹:

- Materialverbrauch für die Pflege vor Ort;
- Materialverbrauch für die Küche;
- Materialkosten für die Reinigung;
- Fremdleistungen (Rechnungen aus der Dienstverschaffung);
- Personalkosten für ASVG-Versicherte;
- Sach- und Gemeinkosten der laufenden Aufwände (z.B. Betriebskosten, Strom, Wartungsverträge).

Unter anderem wurden die Ausgaben für Gebäudemiete und Finanzierung der Einrichtung weiterhin vom Gemeindeverband bezahlt.

Der Gemeindeverband vereinnahmte für den Zeitraum Juli bis Dezember 2017 Kostenbeiträge in Höhe von rund 700.000 Euro. Der externe Dienstleister stellte dem Gemeindeverband für den genannten Zeitraum diesen Betrag zuzüglich 10 % USt in Rechnung. Die Ausgaben für die Miete und das Einrichtungsdarlehen betragen im zweiten Halbjahr 2017 rund 91.000 Euro. Setzt man die Kostenbeiträge ins Verhältnis zu diesen Aufwänden, so ergibt sich ein Anteil von rund 13 % der Kostenbeiträge, der auf den Mietaufwand sowie auf das Einrichtungsdarlehen entfällt.

Der LRH konnte zur Angemessenheit der Höhe des Entgelts für die Betriebsführung (Management/Heimleitung) keine Feststellungen treffen. Es wurde seitens des Gemeindeverbandes kein angemessenes Entgelt für die Betriebsführung/Heimleitung kalkuliert. Der externe Dienstleister legte weder den Gewinnaufschlag noch die realisierten Einsparungen bzw. die Kostenrechnung offen.

²⁹ Diese Ausgaben wurden in der Buchhaltung des Gemeindeverbandes ab Juli 2017 nicht mehr detailliert dargestellt, sondern als Ausgaben unter dem Titel "Geschäftsbesorgungsentgelt" zusammengefasst (vgl. Kapitel 4.1).

Zur Angemessenheit des Entgelts für eine Betriebsführung hielt beispielsweise Feltl Folgendes fest: "Da der Betriebsführer auf Rechnung der Gesellschaft tätig wird, kommt es bei der Beurteilung der Angemessenheit der Gegenleistung darauf an, den Wert der Betriebsführung zu ermitteln. Zu hoch ist die Leistung der Gesellschaft jedenfalls dann, wenn damit zu rechnen ist, dass ihr per Saldo weniger verbleibt als bei selbstständiger Weiterführung ihrer Betriebe"³⁰.

Neben der gänzlichen Weiterleitung der Kostenbeiträge verpflichtete sich der Gemeindeverband außerdem, auf Grund der in den Vorjahren großteils erwirtschafteten negativen Ergebnisse - unabhängig künftiger Betriebsergebnisse - unter dem Titel "Abgangsdeckung" eine Zuzahlung an den externen Dienstleister in Höhe von 50.000 Euro jährlich zu leisten. Diese pauschale Zuzahlung wurde vereinbart, obwohl zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses keine aktuelle Kalkulation vorlag, ob bzw. in welcher Höhe der externe Dienstleister Einsparungspotential realisieren würde.

Der externe Dienstleister gab gegenüber dem LRH an, die größten Einsparungen beispielsweise durch die Umstellung auf Großlieferanten bzw. durch die Ausgliederung der Wäscherei erzielt zu haben. Der LRH erhob, dass diese Einsparungen nicht an den Gemeindeverband weitergegeben wurden. Das Angebot des Bieters A sah demgegenüber die Weitergabe von Einsparungen an den Gemeindeverband vor (vgl. Kapitel 3.2).

(2) Der LRH stellt fest, dass sich der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf im „Geschäftsbesorgungsvertrag“ verpflichtete, ab 1. Juli 2017 sämtliche Kostenbeiträge unter dem Titel „Geschäftsbesorgungsentgelt“ an den externen Dienstleister weiterzuleiten. Weiters verpflichtete sich der Gemeindeverband, unabhängig vom Betriebsergebnis, eine jährliche pauschale Zuzahlung in der Höhe von 50.000 Euro zu leisten. Der LRH kritisiert, dass der Gemeindeverband keine Kalkulationen zur Angemessenheit der Höhe des Entgeltes für die Betriebsführung anstellte.

Der LRH stellt fest, dass die Kostenbeiträge der Bewohner laut S.SHG zweckgebunden sind. Diese umfassen auch die Kosten für die Wohnraumüberlassung, die Instandhaltung und die Finanzierung der Einrichtung (ca. 13 % im 2. Halbjahr 2017). Der LRH kritisiert, dass der Gemeindeverband den externen Dienstleister nicht mit der Begleichung dieser Ausgaben beauftragte, obwohl dieser ab 1. Juli 2017 die gesamten Kostenbeiträge vereinnahmt.

³⁰ Feltl, Gestaltung von Betriebsführungsverträgen in SWK 14-15/2015, 672ff.

Diese Vorgehensweise widerspricht den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Der LRH stellt fest, dass die Realisierung von Einsparungen durch den externen Dienstleister ausschließlich dem Gemeindeverband zu Gute zu kommen haben. Eine ergebnisunabhängige pauschale Zuzahlung ist intransparent und nicht sachgemäß. Der LRH stellt fest, dass das Angebot des Bieters A in dieser Hinsicht die Weitergabe von Einsparungen an den Gemeindeverband vorsah.

Der LRH kritisiert, dass der externe Dienstleister - im Sinne einer echten Betriebsführung - nicht verpflichtet wurde, mit den weitergeleiteten Kostenbeiträgen der Bewohner bzw. der Mitgliedsgemeinden des Gemeindeverbandes sämtliche Kosten des Seniorenwohnheims Uttendorf im Namen und auf Rechnung des Gemeindeverbandes abzurechnen, sodass dies im Rechenwerk des Gemeindeverbandes nachvollziehbar, vollständig und transparent darstellbar ist.

Damit die Auslagerung der Betriebsführung an einen externen Dienstleister einer "echten" Betriebsführung dem S.SHG entspricht, empfiehlt der LRH dem Gemeindeverband mit dem externen Dienstleister beispielsweise folgende Veränderungen zu vereinbaren:

- sämtliche Kostenbeiträge haben in der wirtschaftlichen Sphäre des Gemeindeverbandes zu verbleiben bzw. sind ausschließlich zur Abdeckung des Betriebsaufwands - inklusive Gebäudemiete und Finanzierung - zu verwenden;
- der Gemeindeverband hat dem externen Dienstleister als Betriebsführer für das Management/die Heimleitung ein angemessenes Entgelt zu bezahlen.

Der LRH weist darauf hin, dass bei Umsetzung dieser Empfehlungen eine jährliche und vom Betriebsergebnis unabhängige pauschale Zuzahlung unter dem Titel "Abgangsdeckung" nicht erforderlich ist.

- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf führt in seiner Gegenäußerung aus, dass der externe Dienstleister vertragsmäßig verpflichtet wurde, sämtliche Instandhaltungsmaßnahmen und Ersatzinvestitionen im Haus und an den beweglichen Einrichtungen auf eigene Rechnung durchzuführen. Lediglich die Gebäudehülle und die Außenanlagen bleiben im Betreuungsumfang des Gemeindeverbandes als Baurechtsträger des Gebäudes.*

Für die Kalkulation bzw. Gegenüberstellung wurden vom Gemeindeverband die Jahresrechnungen bzw. Abgangsdeckungen/Abgangszahlungen/Transferzahlungen der Gemeinden herangezogen. Im Zuge der Gesamteinschau ergibt sich, dass in den vergangenen Jahren erhebliche Transferzahlungen geleistet werden mussten. Auf Grund der vertraglichen Gestaltung des Geschäftsbesorgungsvertrages konnte hier eine Reduktion des Abgangsrisikos erreicht werden und wurde damit jedenfalls den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung getragen. Der Gemeindeverband wies besonders darauf hin, dass beim Anbieter A keine diesbezügliche Bereitschaft bestanden hat. Das Risiko des Abganges wäre für den Gemeindeverband beim Anbieter A höher gewesen.

- (4) Der Gemeindeverband bestätigte in seiner Gegenäußerung die Feststellung des LRH, wonach der Gemeindeverband kein Risiko für sämtliche Instandhaltungsmaßnahmen und Ersatzinvestitionen im Haus und an den beweglichen Einrichtungen des Seniorenwohnheims trägt. Der LRH wertet dies als weiteres Indiz für einen Betriebsübergang an den externen Dienstleister, der nunmehr das Risiko der Instandhaltung trägt.

Die in der Gegenäußerung des Gemeindeverbandes erwähnte Kalkulation bzw. Gegenüberstellung ist dem LRH nicht bekannt. Kalkulationen des externen Dienstleisters wurden dem LRH nicht offengelegt. Der LRH kritisierte in diesem Zusammenhang insbesondere, dass der Gemeindeverband keine eigenen Kalkulationen anstellte. Dies stellt eine fundamentale Voraussetzung für eine objektive Vergabeentscheidung dar.

Der Gemeindeverband konnte den Eindruck des LRH, dass sich dieser ausschließlich auf Zusagen und Meinungen des externen Dienstleisters verlassen hat, nicht entkräften.

3.8 Betrieb der Küche und Wäscheversorgung

- (1) Der Gemeindeverband betrieb bis zum 30. Juni 2017 die Küche des Seniorenwohnheims Uttendorf selbst; der Einkauf der Nahrungsmittel erfolgte bis dahin durch den Gemeindeverband. Sämtliche den Küchenbetrieb betreffende Einnahmen und Ausgaben waren bis zu diesem Stichtag im Rechenwerk des Gemeindeverbandes abgebildet.

Der externe Dienstleister übernahm zum 1. Juli 2017 infolge der Übertragung der Betriebsführung zusätzlich zur Betriebsführung (Management/Heimleitung) auch den Betrieb der Küche. Hinsichtlich des Küchenbetriebs war der externe Dienstleister somit ab Juli 2017 auch Lieferant des Gemeindeverbandes. Die Mahlzeiten stellte der externe Dienstleister mit eigenem Personal - vormals Mitarbeiter des Gemeindeverbandes - in der Küche des

Seniorenwohnheims her. Eine Verrechnung der bis zum 30. Juni 2017 durch den Gemeindeverband beschafften Lebensmittel an den externen Dienstleister als Lieferant (Betreiber der Küche) erfolgte nicht.

Infolge der mit der Übertragung der Betriebsführung einhergehenden Änderungen waren ab 1. Juli 2017 die Einnahmen und Ausgaben den Küchenbetrieb betreffend im Rechnungsabschluss des Gemeindeverbandes nicht mehr dargestellt. Die für die Bewohner ab 1. Juli 2017 produzierten Mahlzeiten wurden vom externen Dienstleister mit dem Gemeindeverband nicht gesondert abgerechnet.

Neben der Versorgung der Bewohner in Erfüllung der Bewohnerverträge (Frühstück, Mittagstisch, Abendessen), erbrachte der externe Dienstleister auf eigene Rechnung Küchenleistungen an Dritte. Dazu zählten: Essen auf Rädern, Seniorenmittagstisch, Mahlzeiten für die Kindergärten der Mitgliedsgemeinden und Schulen sowie Mitarbeiter des externen Dienstleisters und der Gemeinde Uttendorf.

Der Gemeindeverband verrechnete dem externen Dienstleister keine Kosten für die Nutzung der verbandseigenen Betriebsmittel bzw. keine anteiligen Mietkosten weiter.

Die Wäscheversorgung wurde bis 30. Juni 2017 durch den Gemeindeverband besorgt. Der externe Dienstleister übernahm per 1. Juli 2017 auch die Wäschereinigung und -bereitstellung unter Hinzuziehung eines Subunternehmens. Die Beauftragung des Subunternehmens erfolgte im Namen und auf Rechnung des externen Dienstleisters. Eine gesonderte Darstellung der Kosten für die Wäschereinigung und -bereitstellung im Rechnungsabschluss des Gemeindeverbandes unterblieb ab 1. Juli 2017.

Der externe Dienstleister gab an, die Kosten für die hergestellten Mahlzeiten der Bewohner und die Wäschereinigung und -bereitstellung aus den unter dem Titel "Geschäftsbesorgungsentgelt" weitergeleiteten Kostenbeiträgen in eigenem Namen und auf eigene Rechnung bestritten zu haben.

Der Gemeindeverband forderte vom externen Dienstleister keine Informationen hinsichtlich der tatsächlich entstandenen Kosten der Küche und Wäscheversorgung. Der externe Dienstleister stellte, entgegen der vertraglichen Vereinbarung mit dem Land Salzburg, dem LRH die Unterlagen (etwa bezüglich Kostenstellen) nicht zur Verfügung.

(2) Der LRH stellt fest, dass der externe Dienstleister zusätzlich zu seiner Funktion als Betriebsführer (Management/Heimleitung) des Gemeindeverbandes auch die Funktion des Lieferanten hinsichtlich der Küche und der Wäscheversorgung ausübt. Diese Doppelfunktion stellt einen Interessenkonflikt zum Nachteil des Gemeindeverbandes dar.

Der LRH kritisiert, dass der Gemeindeverband keine ordnungsgemäße Übergabe und Verrechnung der bis Ende Juni 2017 eingekauften Lebensmittel an den externen Dienstleister als Lieferanten veranlasste. Der Gemeindeverband verzichtete dadurch auf Einnahmen.

Der LRH stellt fest, dass es der Gemeindeverband dem externen Dienstleister ermöglichte, in der Küche des Seniorenwohnheims Uttendorf Essen für Dritte in eigenem Namen und auf eigene Rechnung zuzubereiten. Der LRH kritisiert, dass der Gemeindeverband dem externen Dienstleister dafür weder die Benützung der Betriebsmittel noch eine anteilige Miete in Rechnung stellte.

Der LRH fordert den Gemeindeverband insbesondere aus Gründen der Kostentransparenz, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit auf, bezüglich der vom externen Dienstleister bezogenen Küchen- und Wäschedienstleistungen für eine strenge Rechnung zu sorgen.

Der LRH kritisiert, dass der Gemeindeverband als Rechtsträger des Seniorenwohnheims Uttendorf den externen Dienstleister nicht aufforderte, sämtliche Informationen hinsichtlich der tatsächlich entstandenen Kosten und Erlöse zur Verfügung zu stellen. Der Gemeindeverband konnte deshalb keine Evaluierung der Auslagerung der Küche und der Wäscheversorgung im Sinne des Effizienzgebotes vornehmen.

(3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf hält in seiner Gegenäußerung fest, dass ein Verzicht auf die monetäre Bewertung der Lebensmittel-Vorräte zum Zeitpunkt der Betriebsübergabe vereinbart wurde. Vorräte waren auch nur in sehr geringem Maße vorhanden.*

Die Nutzung der gesamten vorhandenen Infrastruktur und die Fortsetzung der bis zur Betriebsführungsübergabe vom Seniorenwohnheim getätigten operativen Versorgung und Leistungserbringungen wie Küche und Wäscheversorgung, waren ebenfalls Teil der Vertragsverhandlungen und Vereinbarungen mit dem externen Dienstleister.

- (4) Der LRH hält fest, dass die vom Gemeindeverband erwähnten Überlegungen im Geschäftsbesorgungsvertrag keinen Niederschlag fanden. Es ist insbesondere zu kritisieren, dass dem externen Dienstleister die Betriebsmittel (neben den Vorräten auch die Betriebsausstattung) der Küche ohne Gegenleistung zum Betrieb im eigenen Namen und auf eigene Rechnung überlassen worden sind.

3.9 Ablauf von Leistungserbringungen und deren Abrechnung

3.9.1 Wahlleistungen

- (1) Wahlleistungen sind an die Bewohner des Seniorenwohnheims erbrachte Zusatzleistungen, die weder mit dem Grund- noch dem Pflorgetarif abgegolten werden. Zu den Wahlleistungen zählen beispielsweise der Friseur, die Fußpflege oder zusätzliche Wäschedienste. Sie wurden dem Bewohner auf Grund des Bewohnervertrages vom Gemeindeverband verrechnet.

Der Gemeindeverband und der externe Dienstleister vereinbarten im „Geschäftsbesorgungsvertrag“ für die Abrechnung von Wahlleistungen ab Juli 2017 folgenden Ablauf:

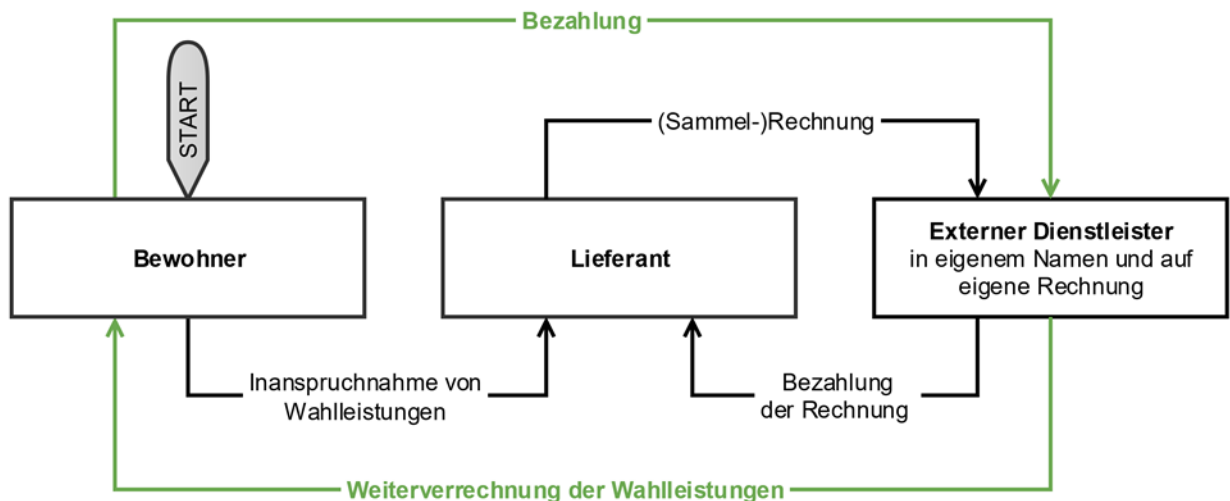


Abbildung 2: Ablauf der Abrechnung von Wahlleistungen laut „Geschäftsbesorgungsvertrag“
Quelle: Eigene Darstellung des LRH

Der LRH erhob, dass hinsichtlich der Abrechnung von Wahlleistungen tatsächlich nicht der vertraglich vereinbarte, sondern folgender Ablauf praktiziert wurde:

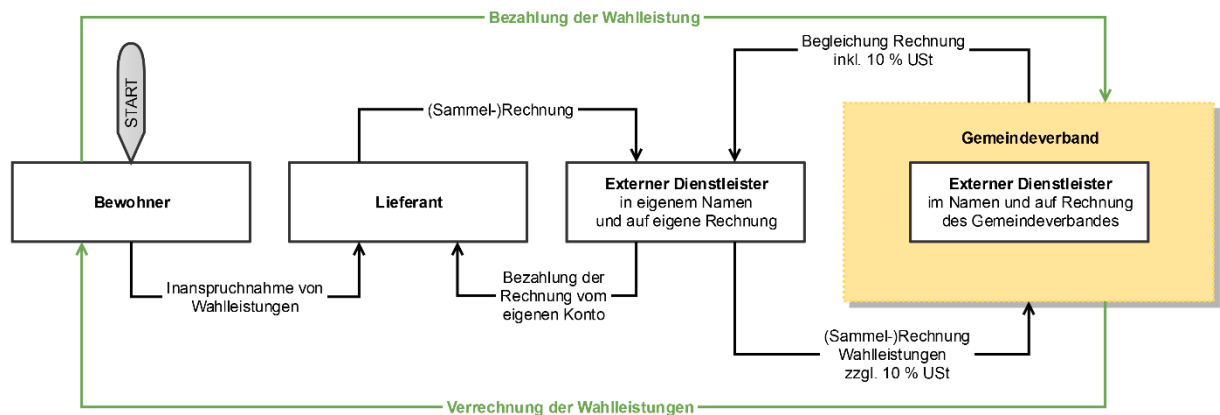


Abbildung 3: Ablauf der Abrechnung von Wahlleistungen der Bewohner ab Juli 2017

Quelle: Eigene Darstellung des LRH

Anders als vertraglich vereinbart, hatte der externe Dienstleister ab Juli 2017 im Ablauf der Abrechnung von Wahlleistungen eine Doppelfunktion inne. Neben seiner Funktion als Betriebsführer des Gemeindeverbandes im fremden Namen und auf fremde Rechnung handelte er auch als Lieferant im eigenen Namen und auf eigene Rechnung.

Analog zum vertraglich vereinbarten Ablauf, übermittelten die Lieferanten auch in dem ab Juli 2017 praktizierten Ablauf (Sammel-)Rechnungen an den externen Dienstleister und der externe Dienstleister beglich diese Rechnungen vorab vom eigenen Konto. Die Rechnungen der Lieferanten waren an den externen Dienstleister adressiert.

In seiner Rolle als Betriebsführer stellte der externe Dienstleister im Namen und auf Rechnung des Gemeindeverbandes den Bewohnern monatlich die Wahlleistungen in Rechnung.

In seiner Funktion als Lieferant verrechnete der externe Dienstleister dem Gemeindeverband monatlich die Wahlleistungen zuzüglich 10 % USt. Die Weiterverrechnung inklusive Umsatzsteuer erfolgte auch dann, wenn der Bewohner die Forderung aus den Wahlleistungen an den Gemeindeverband noch nicht beglichen hatte.

In seiner Rolle als Betriebsführer des Gemeindeverbandes bereitete der externe Dienstleister zunächst via Onlinebanking den Auftrag zur Begleichung der offenen Rechnungen des externen Dienstleisters an den Gemeindeverband vor. Die Freigabe der Zahlung erfolgte durch die zeichnungsberechtigten Obmänner.

Die folgende Abbildung veranschaulicht die Rollen des externen Dienstleisters im Ablauf der Abrechnungen von Wahlleistungen:

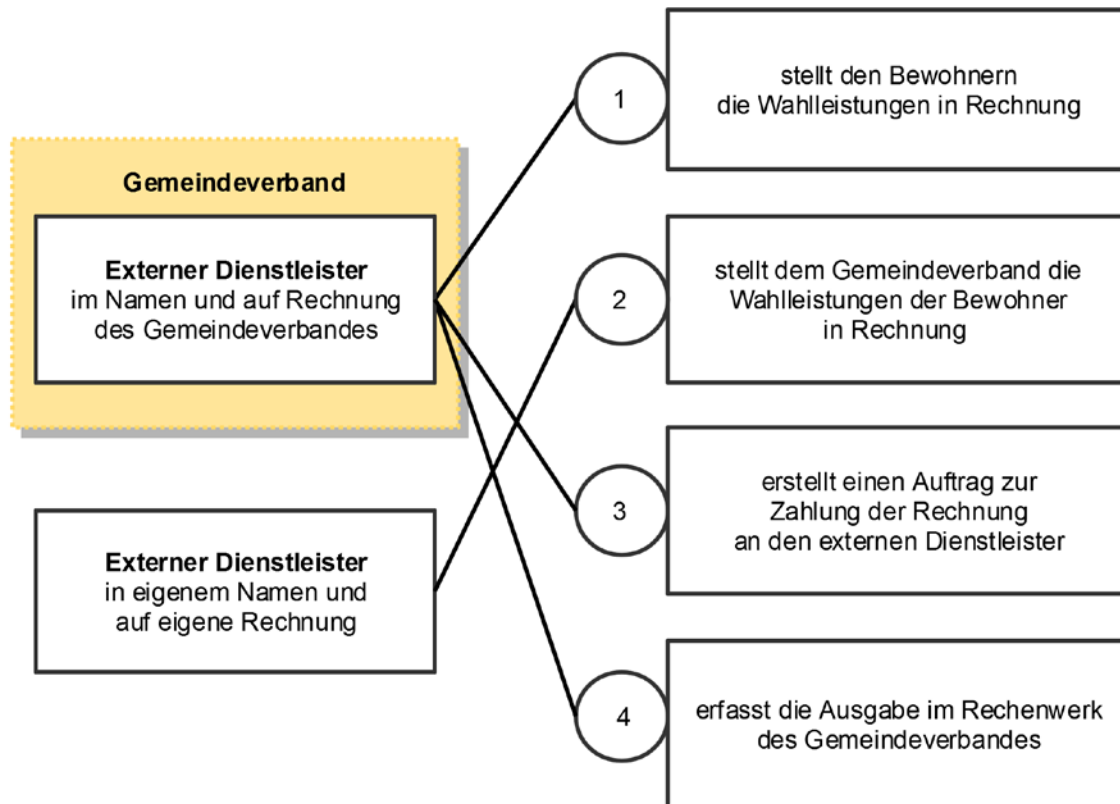


Abbildung 4: Rollen des externen Dienstleisters am Beispiel der Wahlleistungen ab Juli 2017

Quelle: Eigene Darstellung des LRH

Der externe Dienstleister legte dem LRH die Rechnungen über die dem Gemeindeverband im Zeitraum Juli bis Dezember 2017 monatlich verrechneten Wahlleistungen vor. Der LRH ersuchte, zu den Rechnungen aus November und Dezember die Einzelbelege der Lieferanten beizubringen, um die dem Gemeindeverband in Rechnung gestellten Wahlleistungen nachvollziehen zu können. Diesem Ersuchen kam der externe Dienstleister nach.

Anhand der vorgelegten Einzelbelege war es dem LRH nicht möglich, die in den Monaten November und Dezember 2017 dem Gemeindeverband in Rechnung gestellten Wahlleistungen nachzuvollziehen. Darauf wurde der externe Dienstleister aufmerksam gemacht und ersucht, die in diesen Monaten dem Gemeindeverband in Rechnung gestellten Wahlleistungen nachvollziehbar aufzuschlüsseln. Der externe Dienstleister übermittelte daraufhin an den LRH erneut jene Lieferantenrechnungen, die er dem LRH bereits zukommen ließ. Eine Erklärung, warum der vom externen Dienstleister dem Gemeindeverband in Rechnung gestellte Betrag für Wahlleistungen von der Summe der Lieferantenrechnungen abwich, unterblieb.

- (4) Der LRH stellt fest, dass sowohl der vertraglich vereinbarte als auch der ab Juli 2017 tatsächlich praktizierte Ablauf der Abrechnungen von Wahlleistungen einer echten Betriebsführung widerspricht. Der LRH kritisiert insbesondere, dass der externe Dienstleister in diesem Ablauf eine Doppelfunktion ausübt und nicht ausschließlich im Namen und auf Rechnung des Gemeindeverbandes handelt.

Der LRH empfiehlt, diesen Ablauf so umzustellen, dass der externe Dienstleister nicht mehr als eigenständiger Akteur, sondern ausschließlich im Namen und auf Rechnung des Gemeindeverbandes tätig wird. Die Rechnungen der Lieferanten haben somit auf den Gemeindeverband zu lauten und sind vom Konto des Gemeindeverbandes zu begleichen.

Der LRH empfiehlt dem Gemeindeverband, die Korrektheit der vom externen Dienstleister dem Gemeindeverband in Rechnung gestellten Wahlleistungen zu überprüfen.

- (3) *Aus Sicht des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf wurde die im Zuge der Wahlleistungsverrechnung angesprochene USt-Verrechnung auch mit dem externen Dienstleister analog zu den Vorjahren beibehalten, da diese Vorgangsweise auch in anderen Gemeinden mit Seniorenheimen üblich ist. Damit verbunden ist eine konsumentenfreundliche Lösung für die mehrfach beeinträchtigten Bewohner dahingehend, dass der Bewohner nur 1 Monatsrechnung mit allen aufgeschlüsselten Leistungen bekommt und nur einen Zahlungsvorgang zu leisten hat.*

Daraus folgt, dass bei der Gegenverrechnung der Umsatzsteuer der Selbstbehalt in Höhe von 4 % bei Verrechnungen mit Privatpersonen analog zu den Vorjahren beim Gemeindeverband verblieb.

Im Sinne der damit verbundenen Serviceleistung für die Bewohner ist der daraus entstehende Kostenfaktor sinnvoll und die Vorgangsweise zweckmäßig.

- (4) Der LRH hält fest, dass in den Jahren vor Übergabe an den externen Dienstleister, Wahlleistungen der Bewohner mit diesen treuhändisch verrechnet wurden. Der LRH sieht keine „konsumentenfreundliche Lösung“ in der nunmehrigen Vorgangsweise. Die Verrechnung der Umsatzsteuer durch den externen Dienstleister für den Gemeindeverband auf bisher von Kleinunternehmern direkt an den Bewohner ohne Hinzurechnung der Umsatzsteuer abgerechneten Leistungen, verteuert diese für den Heimbewohner um den Steuerbetrag.

Der LRH hält seine Kritik an der Vorgehensweise des Gemeindeverbandes aufrecht. Insbesondere die kritisierte Doppelfunktion des externen Dienstleisters wurde nicht widerlegt.

3.9.2 Personal

- (1) Laut S.SHG darf im Fall der Betriebsführung einer Einrichtung eines öffentlichen Rechtsträgers durch einen externen Dienstleister kein Betriebsübergang an diesen stattfinden. Im Rahmen einer echten Betriebsführung wird lediglich die Geschäftsführung (Management/Heimleitung) der Einrichtung an einen externen Dienstleister ausgelagert; das wirtschaftliche Risiko hat beim öffentlichen Rechtsträger zu verbleiben. Daraus folgt, dass im Betrieb/in der Unternehmung ausschließlich das Personal des öffentlichen Rechtsträgers und/oder diesem überlassenes Personal einzusetzen ist.

Im Gegensatz dazu vereinbarte der Gemeindeverband im „Geschäftsbesorgungsvertrag“, dass seine Dienstnehmer in ein Beschäftigungsverhältnis zum externen Dienstleister wechseln. Bis auf zwei Ausnahmen wechselte ab 1. Juli 2017 das gesamte Pflege- und Küchenpersonal in ein Dienstverhältnis zum externen Dienstleister. Das Reinigungspersonal sowie die genannten zwei Mitarbeiter verblieben beim Gemeindeverband, der diese dem externen Dienstleister überließ. In den Fällen der Überlassung lagen weder an die Mitarbeiter adressierte schriftliche Dienstzuweisungen vor, noch stimmten diese gem. Gem-VBG³¹ der Dienstzuweisung schriftlich zu.

Im „Geschäftsbesorgungsvertrag“ wurde vereinbart, dass der Gemeindeverband für die offenen Resturlaubstage der beim Gemeindeverband verbliebenen Mitarbeiter eine Ablöse in Höhe von rund 37.300 Euro an den externen Dienstleister zu leisten hat.

³¹ § 14 Abs. 2 Z 3 Gem-VBG 2001.

Der Gemeindeverband und der externe Dienstleister vereinbarten im „Geschäftsbesorgungsvertrag“ hinsichtlich des überlassenen Personals Folgendes:

"[Der externe Dienstleister; Anmerkung LRH] refundiert für die [...] überlassenen Dienstnehmer dem Gemeindeverband [...] nur jene Kosten, wie sie sich unter Zugrundelegung einer Entlohnung auf Basis des SWÖ-Kollektivvertrages ergeben würden, sowie 50 % der Differenz zwischen der Entlohnung nach dem SWÖ-Kollektivvertrag und dem tatsächlichen Gehalt [Entgelt; Anmerkung LRH] der Gemeindebediensteten". Die folgende Abbildung verdeutlicht diesen Ablauf:

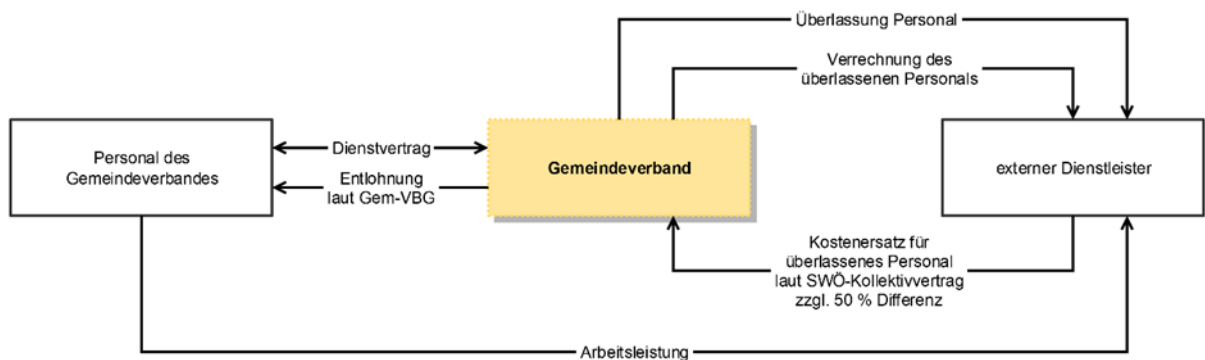


Abbildung 5: Ablauf der Abrechnung des überlassenen Personals laut „Geschäftsbesorgungsvertrag“

Quelle: Eigene Darstellung des LRH

Der LRH erhob, dass hinsichtlich der Abrechnung des überlassenen Personals tatsächlich nicht der vertraglich vereinbarte, sondern folgender Ablauf praktiziert wurde:

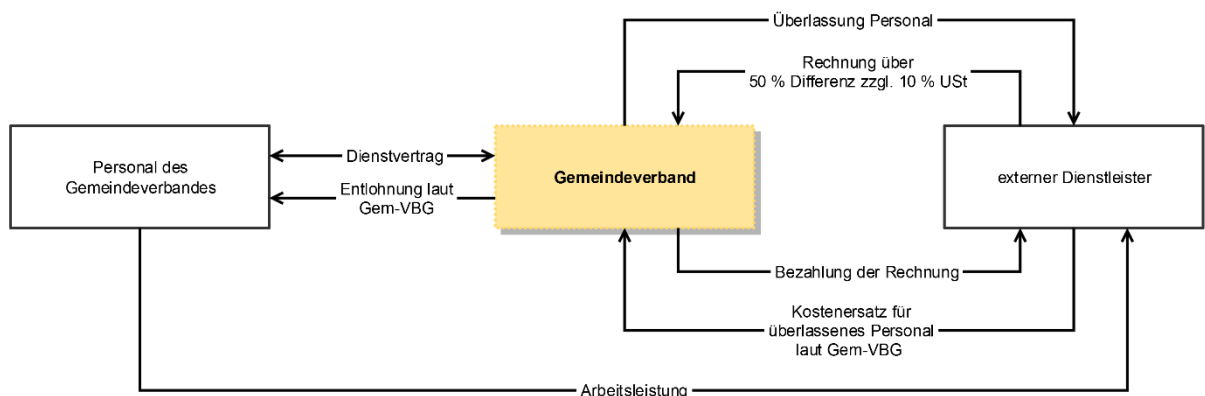


Abbildung 6: Praktizierter Ablauf der Abrechnung des überlassenen Personals

Quelle: Eigene Darstellung des LRH

Anders als im „Geschäftsbesorgungsvertrag“ vereinbart, refundierte der externe Dienstleister dem Gemeindeverband zunächst sämtliche Personalausgaben. In einem zweiten Schritt stellte der externe Dienstleister dem Gemeindeverband 50 % der Differenz zwischen der Entlohnung nach dem SWÖ-Kollektivvertrag und dem tatsächlichen Entgelt der Gemeindebediensteten laut Gem-VBG zuzüglich 10 % USt in Rechnung. Durch die Rückerstattung an den externen Dienstleister verblieben dem Gemeindeverband im zweiten Halbjahr 2017 Ausgaben für das Gemeindepersonal in Höhe von rund 15.100 EUR (netto). Durch den Aufschlag der Umsatzsteuer entstanden dem Gemeindeverband Gesamtausgaben in Höhe von rund 16.600 Euro (inkl. USt). Über den Weg der GSBG-Beihilfe machte der externe Dienstleister für den Gemeindeverband die in Rechnung gestellte Umsatzsteuer geltend (vgl. Kapitel 3.10).

Die Abänderung des vertraglich vereinbarten Ablaufes wurde - entgegen dem vereinbarten Schriftlichkeitsgebot - nicht schriftlich und daher nicht wirksam vereinbart.

Der externe Dienstleister legte dem LRH bezüglich der im Seniorenwohnheim Uttendorf geltende Struktur folgendes Organigramm vor (Stand 1. Juli 2017):

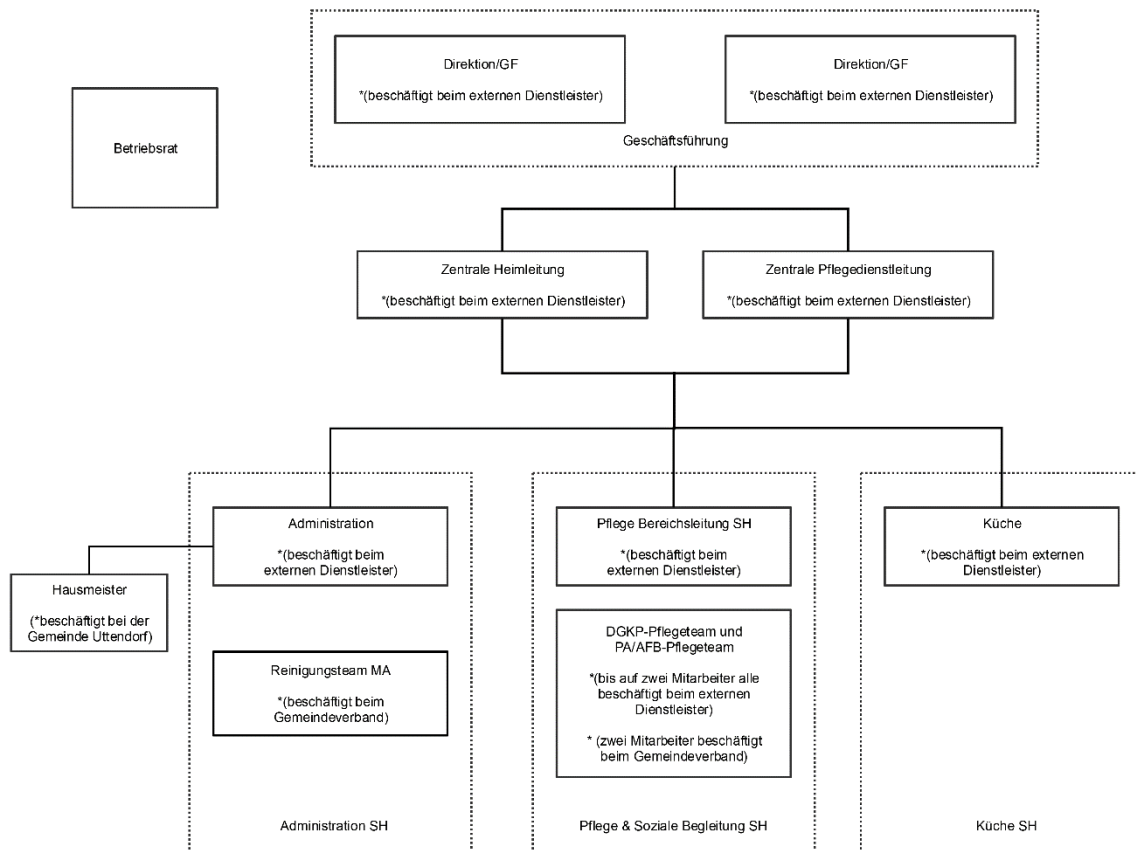


Abbildung 7: Organigramm Seniorenwohnheim Uttendorf nach Auslagerung der Betriebsführung an einen externen Dienstleister

Quelle: Organigramm Seniorenwohnheim Uttendorf (Version 1. Juli 2017) - bereitgestellt vom externen Dienstleister; bereinigt um persönliche Daten und Aufgabenbereiche. Anmerkungen des LRH wurden mit Stern gekennzeichnet.

Der Gemeindeverband als Rechtsträger des Seniorenwohnheim Uttendorf sowie die Organe (Verbandsversammlung, Verbandsobmann, Prüfungs- und Betriebsausschuss) waren im Organigramm des externen Dienstleisters nicht enthalten.

- (2) Der LRH hält fest, dass es sich bei der Betreuung und Pflege der Bewohner um den vom S.SHG geregelten Kernbereich eines Seniorenwohnheims handelt. Der LRH kritisiert, dass
- die Überlassung von Personal an den Betriebsführer im Rahmen einer echten Betriebsführung nicht möglich ist und
 - es durch den Wechsel der in diesem Bereich - vormals beim Gemeindeverband - beschäftigten Dienstnehmer zum externen Dienstleister in Verbindung mit den übrigen organisatorischen und wirtschaftlichen Maßnahmen de facto zu einer Änderung des Inhabers des Seniorenwohnheims kam, der dem Betriebsführungsmodell gemäß § 17 Abs. 11 2. Satz S.SHG widerspricht.

Der LRH kritisiert, dass der Gemeindeverband sich verpflichtete, dem externen Dienstleister die Urlaube für die eigenen Mitarbeiter abzulösen, obwohl deren Dienstverhältnis nicht auf den externen Dienstleister überging. Diese Ablöse betrug 37.300 Euro.

Der LRH stellt fest, dass der externe Dienstleister zusätzlich zu seiner Funktion als Betriebsführer (Management/Heimleitung) des Gemeindeverbandes auch die Funktion des Lieferanten hinsichtlich des gesamten Personals bzw. der Dienstleistung des Seniorenwohnheims ausübt. Der LRH stellt einen Interessenskonflikt des externen Dienstleisters zum Nachteil des Gemeindeverbandes fest.

Der LRH kritisiert, dass der Gemeindeverband von jenen Personen, die Gemeindeverbandspersonal geblieben sind, keine schriftlichen Zustimmungen über deren Dienstzuweisung eingeholt hat. Dies unterstreicht die Schlussfolgerung des LRH, dass im vorliegenden Fall ein Betriebsübergang vereinbart wurde, weil eine Zustimmung der Mitarbeiter zu einer Dienstzuweisung gem. § 14 Abs. 2 Z 2 Gem-VBG nur dann unterbleibt, wenn "ein Betrieb der Gemeinde auf eine andere Inhaberin bzw. einen anderen Inhaber (Erwerber) übergeht [...]".

Der LRH sieht in dem vom externen Dienstleister übermittelten Organigramm und der Tatsache, dass darin der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf und seine Organe nicht vorgesehen sind, eine weitere Bestätigung für seine Schlussfolgerung hinsichtlich des Betriebsübergangs.

- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf führt in seiner Gegenäußerung aus: Wenn in § 17 Abs. 11 S.SHG ausgeführt wird, dass das wirtschaftliche Risiko beim öffentlichen Rechtsträger verbleibt, wurde dies im Vertrag genauso geregelt. Hieraus ergibt sich aber in keiner Weise, dass im Betrieb/in der Unternehmung ausschließlich Personal des öffentlichen Rechtsträgers einzusetzen ist. Diese unrichtige rechtliche Folgerung konsequent weitergedacht, dürfte nämlich dann nicht einmal Leitungspersonal vom externen Dienstleister eingesetzt werden. Soweit bekannt erfolgen im Bundesland Salzburg alle ausgelagerten Betriebsführungen zumindest unter Beiziehung von Mitarbeitern des Geschäftsbesorgers, was ja genau der Grund bzw. Sinn und Zweck einer Übertragung der Betriebsführung an einen externen Dienstleister ist. Der Personalmangel und der Mangel der fachlichen Führung und Begleitung des Personals waren beim Gemeindeverband das Grundproblem, das zur Angebotseinholung geführt hat.*

Zivilrechtlich sind Betriebsführungsverträge im Sinne der §§ 1002 ff ABGB einzuordnen, sie stehen daher auch unter der Freiheit der diesbezüglichen zivilrechtlichen Bestimmungen. Unter Betriebsführungsverträgen sind auch Verträge zu verstehen, die beinhalten, dass der Betriebsführer zusätzlich oder ausschließlich eigene Arbeitnehmer verwendet.

Zum Zeitpunkt der Betriebsführungsübergabe bestanden bei Mitarbeitern des Gemeindeverbandes zum Teil noch offene Urlaubsansprüche, welche auf Grund der seinerzeitigen Dienstplansituation nicht abgebaut werden konnten und im Zuge der Verhandlungen als Urlaubsrückstellungen bewertet bzw. abzulösen waren.

Entgegen der Kritik des LRH, dass der Gemeindeverband von jenen Personen, die Gemeindepersonal geblieben sind, keine schriftliche Zustimmung über deren Dienstuweisung eingeholt hat, darf wie folgt angemerkt werden.

Mit allen Mitarbeitern des Gemeindeverbandes im Seniorenheim, wurden zusammen mit dem externen Dienstleister Einzelgespräche geführt und die Möglichkeiten für den dienstrechtlichen Wechsel zum externen Dienstleister bzw. zum Verbleib im bestehenden Dienstverhältnis beim Gemeindeverband abgestimmt und schriftlich fixiert. Die gesammelten Unterlagen liegen beim externen Dienstleister auf.

- (4) Die Ausführungen des Gemeindeverbandes zum Thema Personalmangel offenbaren eine Schwäche des öffentlichen Dienstrechts, das in diesem Bereich in direkter Konkurrenz zu den privatrechtlich organisierten Arbeitgebern steht. Der LRH erblickt darin jedoch kein taugliches Argument, um die kommunale Daseinsvorsorge einem externen Dienstleister zu überlassen, sondern für einen Handlungs- und Anpassungsbedarf der öffentlichen Hand.

Der LRH nimmt die Bezugnahme des Gemeindeverbandes in Hinblick auf § 1002 ABGB zum Anlass, um auf das zivilrechtliche Instrument des Bevollmächtigungsvertrags einzugehen. Dieses zeichnet sich insbesondere durch das Prinzip der Wahrung der Interessen des Auftraggebers, sowie der Verpflichtung zur Herausgabe jedes Vorteils an den Auftraggeber und Rechnungslegung aus (siehe §§ 1009 und 1012 ABGB). Diese Grundsätze werden mit den Worten „in fremden Namen und auf fremde Rechnung“ umschrieben und decken sich mit der Regelung des § 17 S.SHG. Der LRH kann die Ansicht des Gemeindeverbandes nicht teilen, dass der Geschäftsbesorgungsvertrag bzw. dessen wahrer wirtschaftlicher Gehalt diese Merkmale erfüllen würde.

Die in der Gegenäußerung des Gemeindeverbandes angeführte Vorgangsweise bezüglich der Ablöse der offenen Urlaubsansprüche, ist ein weiteres Merkmal eines Betriebs-übergangs und bekräftigt daher die Kritik des LRH.

Der LRH hält fest, dass sich der Gemeindeverband auch in Hinblick auf die Dokumentation der Mitarbeitergespräche im Fall des Dienstgeberwechsels bzw. Dienstzuweisungen für die beim Verband verbliebenen Mitarbeiter zur Gänze auf den externen Dienstleister verlassen hat. Der LRH hält daher seine Kritik aufrecht.

3.10 Umsatzsteuer bzw. Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfe

- (1) Als Ausgleich für den Entfall des Vorsteuerabzugs (unechte Umsatzsteuerbefreiung) wird u. a. den Trägern des öffentlichen Fürsorgewesens eine Beihilfe gewährt. Deren Höhe entspricht dem Betrag der nicht abziehbaren Vorsteuern, die mit den nach Umsatzsteuergesetz (UStG 1994)³² befreiten Umsätzen in Zusammenhang stehen.³³ Das Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz (GSBG) sieht vor, dass Träger des öffentlichen Fürsorgewesens (hier: Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf), die befreite Umsätze bewirken³⁴, einen Anspruch auf GSBG-Beihilfe im Ausgleich für die nicht in Anspruch genommene Vorsteuer auf von Lieferanten bezogene Leistungen haben. Diese Beihilfe wird gemäß GSBG³⁵ um vier Prozent der nicht aus öffentlichen Mitteln stammenden Entgelten (Eigenpensionen der Selbstzahler bzw. in Anspruch genommene Wahlleistungen) gekürzt.

Auch gemäß Umsatzsteuergesetz 1994 (UStG 1994) gilt bei einer echten Betriebsführung, dass das Unternehmen des Geschäftsherrn (hier: Gemeindeverband) in dessen Namen und auf dessen Rechnung geführt wird. So werden etwa Leistungen, die im Zusammenhang mit der Erfüllung der Bewohnerverträge stehen, auch umsatzsteuerrechtlich innerhalb der wirtschaftlichen Sphäre des Rechtsträgers (hier: des Gemeindeverbandes) und daher „unecht“ umsatzsteuerbefreit erbracht.

Im Falle des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf erbrachte der mit der Betriebsführung beauftragte externe Dienstleister in eigenem Namen nicht nur (umsatzsteuerpflichtige) Managementleistungen an den Gemeindeverband, sondern wie bereits beschrieben, auch Leistungen im Bereich der Pflege, Reinigung und Verpflegung.

Es fand eine Vermischung der wirtschaftlichen Sphären des Gemeindeverbandes und des externen Dienstleisters statt. Es wurde von der echten Betriebsführung dahingehend abgewichen, dass der externe Dienstleister die Weiterleitung der Kostenbeiträge der Bewohner nicht als Verrechnungsgeld zur Abdeckung der Kosten des Gemeindeverbandes nutzte, sondern als Leistungsaustausch zwischen Betriebsführer und Gemeindeverband deklarierte (vgl. Kapitel 3.7). Zudem verrechnete der externe Dienstleister durchlaufende Gelder, etwa für an die Bewohner erbrachte Wahlleistungen, mit Umsatzsteuer an den Gemeinde-

³² § 6 Abs. 1 Z 7 UStG.

³³ Vgl. Ruppe/Achatz: Kommentar zum Umsatzsteuergesetz, 5. Auflage, S. 723, RZ 84.

³⁴ Leistungen des Gemeindeverbandes an die Bewohner.

³⁵ § 11 Abs. 3 GSBG.

verband (vgl. Kapitel 3.9.1). Weiters stellte der externe Dienstleister dem Gemeindeverband die Rückverrechnung der Personalkostendifferenz der Verbandsbediensteten mit Umsatzsteuer in Rechnung (vgl. Kapitel 3.9.2).

Die Verrechnung diverser Leistungen zuzüglich Umsatzsteuer durch den externen Dienstleister an den Gemeindeverband erhöhten dessen Anspruch auf GSBG-Beihilfe. Diese betrug für das Jahr 2017 rund 71.000 Euro. Der externe Dienstleister forderte die GSBG-Beihilfe für den Gemeindeverband für den Zeitraum Juli bis Dezember 2017 im Juni 2018 an. Bis zur Übergabe der Betriebsführung an den externen Dienstleister beantragte der Gemeindeverband die GSBG-Beihilfe monatlich; diese betrug im Jahr 2016 insgesamt rund 53.000 Euro.

- (2) Der LRH kritisiert, dass es der Gemeindeverband zuließ, dass der externe Dienstleister Vorgänge innerhalb der wirtschaftlichen Sphäre des Gemeindeverbandes umsatzsteuerpflichtig abrechnete. Diese Vorgehensweise entsprach nicht der Auslagerung des Managements/Heimleitung in Form einer echten Betriebsführung. Der LRH fordert die Einstellung dieser Vorgehensweise bzw. die Rückabwicklung der bereits bezahlten Rechnungen des externen Dienstleisters.

Der LRH kritisiert, dass die bis zur Übernahme monatlich abgerechnete GSBG-Beihilfe rückwirkend für das zweite Halbjahr 2017 erst im Juni 2018 erfolgte. Dies hatte eine Erhöhung des Liquiditätsbedarfs des Gemeindeverbandes für die Dauer von rund einem Jahr zur Folge.

- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf führt in seiner Gegenäußerung aus, dass die Kritik des LRH zum Anlass genommen wird, eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und gegebenenfalls eine Anpassung vorzunehmen.*

4. Rechnungswesen des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf

4.1 Führung des Rechnungswesens von 2008 bis 2017

- (1) Das Rechnungswesen des Gemeindeverbandes wurde bis Ende 1998 von den zuständigen Bediensteten der Gemeinde Uttendorf miterledigt. Ab 1999 wurde diese Aufgabe der Heimleitung des Seniorenwohnheims übertragen, obwohl diese über keine Sach- und Fachkenntnisse der Kameralistik verfügte.

Der Gemeindeverband nutzte für die Verbuchung der kameralistischen Gebarungsfälle das Buchhaltungsprogramm „k5“. Die Möglichkeit der Geschäftspartnerbuchhaltung wurde vom Gemeindeverband nicht genutzt, obwohl diese Funktion in dem vom Anbieter zugekauften Paket enthalten war. Dadurch war eine automatische Verwaltung der offenen Postenliste nicht möglich.

Bis Ende Juli 2017 wurde das Rechnungswesen des Gemeindeverbandes in den Räumlichkeiten des Seniorenwohnheims erledigt. Im Zuge der Auslagerung der Betriebsführung an den externen Dienstleister per 1. Juli 2017, wurde auch das Rechnungswesen - nach einer Einschulungszeit von rund einem Monat - gänzlich an den externen Dienstleister ausgelagert - dieses wird seither in den Räumlichkeiten des externen Dienstleisters besorgt.

Der externe Dienstleister gab im Zuge eines Gespräches an, die einschlägigen rechtlichen Grundlagen zur Führung des kameralen Rechnungswesens des Gemeindeverbandes (VRV 1997, GHV 1998, GdO 1994) nicht zu kennen. Die Buchung der Geschäftsfälle durch den externen Dienstleister erfolgte auf Basis der im Rahmen der Übergabe vermittelten Kenntnisse.

In einem persönlichen Gespräch betonte der externe Dienstleister gegenüber dem LRH, dass er sich lediglich für die Einhaltung der Pflegestandards gegenüber der Abteilung 3 verantwortlich fühle, nicht jedoch für die Anwendung der einschlägigen rechtlichen Grundlagen der Kameralistik.

Der LRH erhob, dass der externe Dienstleister über keine Berechtigung für die Führung der Buchhaltung eines Dritten verfügt.

(2) Der LRH kritisiert, dass der Gemeindeverband die Möglichkeit der Geschäftspartnerbuchhaltung nicht nutzt, obwohl die vorhandene Programm-Lizenz diese Funktion umfasst. Der LRH empfiehlt, diese zu nutzen, um eine transparente und aktuelle Verwaltung der offenen Posten zu gewährleisten.

Der LRH kritisiert, dass der Gemeindeverband die Führung des kameralen Rechnungswesens an den externen Dienstleister übertrug, obwohl

- diesem die rechtlichen Grundlagen der Kameralistik nicht bekannt sind,
- sich dieser für die Anwendung der rechtlichen Grundlagen der Kameralistik nicht verantwortlich fühlt und
- dieser über keine Berechtigung zur Führung des Rechnungswesens für Mandanten verfügt.

(3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf führt in seiner Gegenäußerung aus, dass die Kritik des LRH zum Anlass genommen wird, eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und gegebenenfalls eine Anpassung vorzunehmen.*

4.2 Spezifische Feststellungen zum Rechnungswesen ab Juli 2017

(1) Die Auslagerung des Managements/der Heimleitung an den externen Dienstleister führte zu Änderungen in der Darstellung von Gebarungsfällen im Rechenwerk des Gemeindeverbandes. So wurde beispielsweise ab Juli 2017 eine Vielzahl an Ausgaben im Rechnungsabschluss des Gemeindeverbandes nicht mehr gesondert, sondern als Summe unter dem Titel "Geschäftsbesorgungsentgelt" zusammengefasst dargestellt (vgl. Kapitel 3.7). Dies betraf im zweiten Halbjahr 2017 beispielsweise folgende Ausgaben:

- Ausgaben für den Küchenbetrieb;
- Ausgaben für den Wäschebetrieb;
- Ausgaben für Reinigungsmittel;
- Ausgaben für Pflegehilfsmittel;
- Ausgaben für Instandhaltungen von Maschinen und sonstigen Anlagen.

Der externe Dienstleister gab gegenüber dem LRH an, ab Juli 2017 alle Ausgaben des Gemeindeverbandes - ausgenommen die Ausgaben für die Gebäudemiete, das Einrichtungsdarlehen und die Grundsteuer des Gebäudes - vom Geschäftsbesorgungsentgelt zu tragen. Eine detaillierte Darstellung dieser Ausgaben findet sich seither in der Buchhaltung des

externen Dienstleisters. Dem LRH wurde keine Einsicht in das Rechnungswesen des externen Dienstleisters gewährt.

Gemäß § 11 VRV 1997 sind alle Ausgaben, soweit sie im abgelaufenen Jahr fällig waren oder über den 31. Dezember des abgelaufenen Jahres gestundet worden sind, bis zum Ablauf des Monats Jänner des nächstfolgenden Jahres zu Lasten der Rechnung des abgelaufenen Jahres anzuweisen. Für die Einnahmen gilt Entsprechendes.

Der LRH erhob, dass im zweiten Halbjahr 2017 im Rechnungsabschluss Ausgaben in Gesamthöhe von rund 441.200 Euro sowie Einnahmen in Gesamthöhe von rund 129.900 Euro nicht abgebildet waren, obwohl diese wirtschaftlich dem Jahr 2017 zuzuordnen gewesen wären. Dies betraf beispielsweise folgende Ausgaben bzw. Einnahmen:

Ausgaben an den externen Dienstleister:

1. Geschäftsbesorgungsentgelt für die Monate Oktober bis Dezember 2017 in Höhe von rund 350.000 Euro³⁶;
2. überlassenes Personal des Gemeindeverbandes (50 % der Differenz zwischen der Entlohnung nach dem SWÖ-Kollektivvertrag und dem tatsächlichen Gehalt der Gemeindebediensteten) für die Monate November und Dezember 2017 in Höhe von gesamt rund 5.000 Euro;
3. Abgangsdeckung für das zweite Halbjahr 2017 in Höhe von 25.000 Euro;
4. Inkontinenzbehelfe für den Zeitraum Juli bis Dezember 2017 in Höhe von gesamt 5.500 Euro;
5. Wahlleistungen der Bewohner für Dezember 2017 in Höhe von rund 4.700 Euro;
6. vertraglich vereinbarte Ablöse der Resturlaubstage der Gemeindebediensteten in Höhe von rund 37.300 Euro;
7. Ersatz der vom externen Dienstleister bezahlten Grundsteuer für das 4. Quartal in Höhe von rund 6.300 Euro³⁷;

Weitere Ausgaben:

8. Abfertigung in Höhe von rund 1.800 Euro an Mitarbeiter des Gemeindeverbandes;
9. Kostenerstattung an die Gemeinde Uttendorf für Verwaltungsleistungen in Höhe von rund 1.000 Euro;
10. Restschuld aus 2013 an die Gemeinde Uttendorf in Höhe von rund 4.600 Euro;

³⁶ Der externe Dienstleister teilte dem LRH mit, die Einnahmen aus diesem Titel im eigenen Rechenwerk ordnungsgemäß für den Zeitraum Juli bis Dezember 2017 dargestellt wurden.

³⁷ Die Grundsteuer ist vom Baurechtsnehmer bzw. Bestandgeber zu entrichten.

Einnahmen vom externen Dienstleister:

1. „Personalüberlassung“ für die Monate November und Dezember 2017 in Höhe von rund 58.600 Euro;

Sonstige Einnahmen:

2. GSGB-Beihilfe für die Monate Juli bis Dezember 2017 in Höhe von rund 42.100 Euro;
3. Korrektur der GSGB-Beihilfe für die Jahre 2014, 2015 und 2016 in Höhe von rund 13.500 Euro;
4. Wahlleistungen der Bewohner in Höhe von rund 4.700 Euro;
5. Auflösung des Rücklagensparbuches in Höhe von rund 6.400 Euro;
6. Abfertigungsanteil der Gemeinde Uttendorf für ehemalige Gemeindebedienstete in Höhe von rund 4.600 Euro.

Der LRH erhob, dass der externe Dienstleister keine SOLL-Stellungen vornahm (vgl. Kapitel 4.3.4). Die Buchung von Einnahmen und Ausgaben erfolgte nur auf Grund der Bewegungen am Bankkonto.

Die folgende Abbildung veranschaulicht die Rollen des externen Dienstleisters hinsichtlich der Rechnungslegung des externen Dienstleisters an den Gemeindeverband und die Erfassung der Ausgaben im Rechenwerk des Gemeindeverbandes:

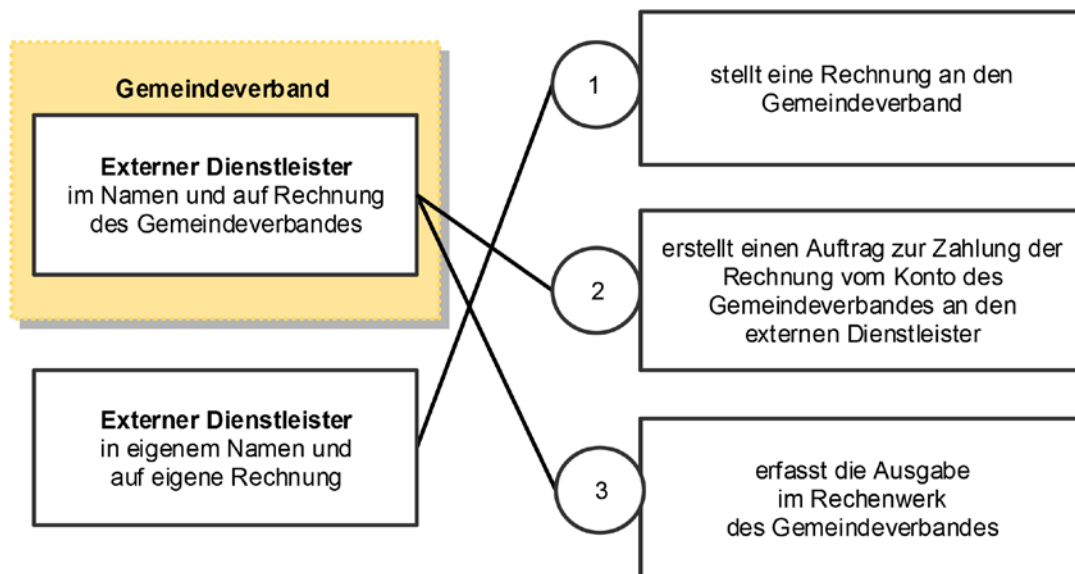


Abbildung 8: Rechnungslegung des externen Dienstleisters an den Gemeindeverband und Erfassung der Ausgaben im Rechenwerk des Gemeindeverbandes.

Quelle: Eigene Darstellung des LRH

Darüber hinaus wird auf die Abbildung 4 in Kapitel 3.9.1 verwiesen.

Die folgende Abbildung veranschaulicht die Rollen des externen Dienstleisters hinsichtlich der Rechnungslegung des Gemeindeverbandes an den externen Dienstleister und die Erfassung der Einnahmen im Rechenwerk des Gemeindeverbandes:

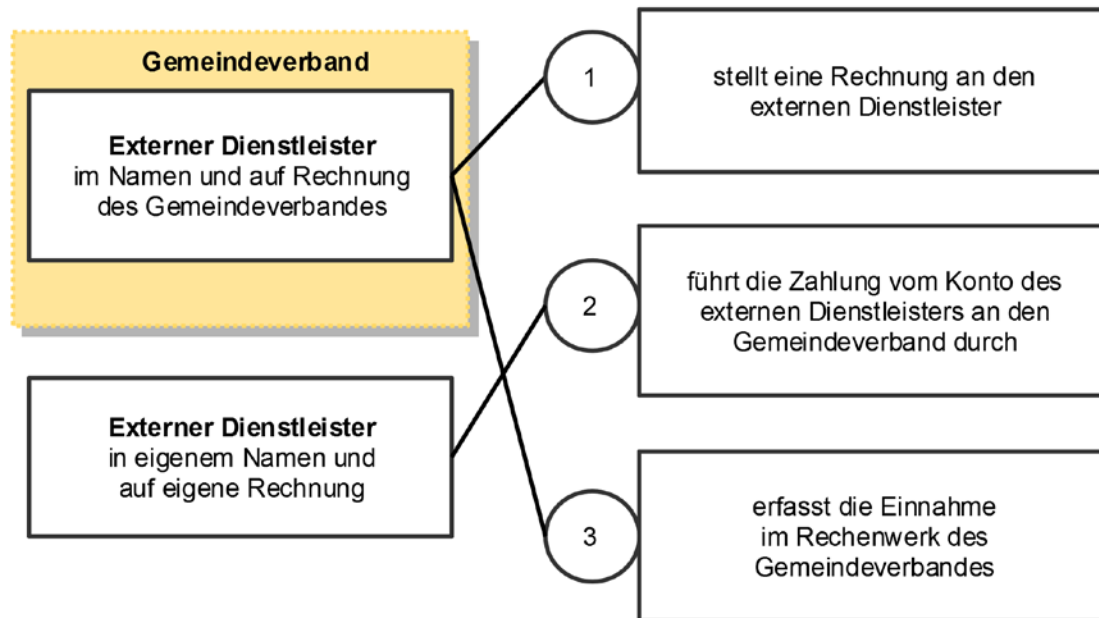


Abbildung 9: Rechnungslegung des Gemeindeverbandes an den externen Dienstleister und Erfassung der Einnahmen im Rechenwerk des Gemeindeverbandes.

Quelle: Eigene Darstellung des LRH

Gemäß § 24 GHV 1998 sind Annahmen- und Auszahlungsanordnungen für jede Zahlung einzeln durch förmliche Kassenanordnungen zu erteilen. Auszahlungsanordnungen haben schriftlich vor Leistung der Zahlung und Annahmeanordnungen in der Regel vor Annahme der Zahlung zu erfolgen. Diese gesetzliche Bestimmung wurde mit der Weitergabe des Rechnungswesens an den externen Dienstleister nicht mehr befolgt - es wurden keine Annahmen- und Auszahlungsanordnungen mehr erstellt bzw. vom Obmann unterfertigt.

Der Gemeindeverband räumte dem externen Dienstleister einen Telebanking-Zugang für das Bankkonto des Gemeindeverbandes ein. Dies ermöglichte dem externen Dienstleister Zahlungsaufträge zu erstellen; die Freigabe dieser Aufträge erfolgte anschließend durch die Obmänner des Gemeindeverbandes mittels Transaktionsnummer. Über eine Zeichnungsberechtigung verfügte der externe Dienstleister nicht.

Gemäß § 54 GHV 1998 sind nicht zu veranschlagende Einnahmen und Ausgaben voranschlagsunwirksam (durchlaufend) auf eigenen Konten darzustellen. Die voranschlagsunwirksame Gebarung gliedert sich in Verwahrgelder und Vorschüsse. Verwahrgelder sind Einnahmen der Gemeinde bzw. des Gemeindeverbandes, die an Dritte weitergeleitet werden müssen. Dazu zählen beispielsweise die Dienstnehmerbeiträge an die Krankenkassen. Vorschüsse sind Ausgaben, die die Gemeinde bzw. der Gemeindeverband für einen Dritten ausgibt und von diesem ersetzt erhält. Zu den Vorschüssen zählen beispielsweise Akkontierungen von Wahlleistungen der Bewohner an die Lieferanten.

Bis einschließlich Juni 2017 stellte der Gemeindeverband die Akkontierungen der Wahlleistungen für die Bewohner bei den Vorschüssen der voranschlagsunwirksamen Gebarung dar. Die Darstellung erfolgte je Bewohner und Wahlleistung.

Infolge der Auslagerung der Betriebsführung an den externen Dienstleister wurde der Ablauf der Abrechnung von Wahlleistungen umgestellt (vgl. Kapitel 3.9.1). Dies führte zu einer geänderten Darstellung der Abrechnung der Wahlleistungen im Rechenwerk des Gemeindeverbandes.

Ab Juli 2017 erfolgte eine monatliche Verrechnung der von den Bewohnern konsumierten Wahlleistungen durch den externen Dienstleister an den Gemeindeverband. Der Ablauf „Wahlleistungen“ wurde nicht mehr in der voranschlagsunwirksamen Gebarung, sondern im ordentlichen Haushalt des Gemeindeverbandes dargestellt. Die Darstellung erfolgte zudem nicht mehr je Bewohner und Wahlleistung, sondern pauschal.

(2) Der LRH kritisiert, dass ein Großteil der Ausgaben des Seniorenwohnheimes wie etwa für den Betrieb der Küche oder die Wäscheversorgung im Rechenwerk des Gemeindeverbandes nicht mehr umfassend, detailliert und somit transparent und nachvollziehbar dargestellt wurden.

Der LRH kritisiert, dass ein Großteil der Ausgaben des Seniorenwohnheimes wie etwa für den Betrieb der Küche oder die Wäscheversorgung im Rechenwerk des Gemeindeverbandes nicht mehr umfassend, detailliert und somit transparent und nachvollziehbar dargestellt wurden.

Der LRH kritisiert, dass im zweiten Halbjahr 2017 Ausgaben in Höhe von rund 441.200 Euro bzw. Einnahmen in Höhe von rund 129.900 Euro nicht dargestellt wurden. Der LRH führt

diesen Umstand auf die Doppelfunktion des externen Dienstleisters als Betriebsführer des (im Namen und auf Rechnung des Gemeindeverbandes) und zugleich als Lieferant (im eigenen Namen und auf eigene Rechnung) zurück.

Der LRH stellt fest, dass infolge der geänderten Buchungspraxis ab Juli 2017 der Rechnungsabschluss 2017 fehlerhaft und intransparent ist und deshalb über keine Aussagekraft verfügt. Der LRH fordert den Gemeindeverband auf, den Rechnungsabschluss 2017 zu korrigieren und neuerlich durch die Verbandsversammlung zu beschließen.

Der LRH kritisiert die intransparente und falsche Darstellung der Akkontierungen der Wahlleistungen der Bewohner im Rechenwerk des Gemeindeverbandes. Der LRH fordert die korrekte Darstellung der Wahlleistungen in der voranschlagsunwirksamen Gebarung.

Der LRH empfiehlt dem Gemeindeverband, die Führung des Rechnungswesens in die Verantwortung der Finanzverwaltung einer Mitgliedsgemeinde zu übergeben. Nur so kann nach Ansicht des LRH sichergestellt werden, dass die kamerale Buchführung ordnungsgemäß erfolgt.

- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf hält in seiner Gegenäußerung fest, dass die Kritik des LRH zum Anlass genommen wird, eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und gegebenenfalls eine Anpassung vorzunehmen.*

4.3 Allgemeine Feststellungen zum Rechnungswesens 2008 bis 2017

4.3.1 Kassenbestand

- (1) Die nachstehende Tabelle zeigt den in den Rechnungsabschlüssen ausgewiesenen Kassenbestand des Gemeindeverbandes der Jahre 2008 bis 2017 jeweils zum 31. Dezember:

Kassenbestand				
Jahr	Handkassa	Bank A	Bank B	Kassenbestand per 31.12.
in Euro				
2008	106,62	-120.646,20	-79.143,66	-199.683,24
2009	64,03	-170.214,85	-54.193,65	-224.344,47
2010	15,10	-120.168,11	-45.398,87	-165.551,88
2011	413,72	-81.384,88	-59.630,02	-140.601,18
2012	453,33	-120.757,17	-28.576,23	-148.880,07
2013	359,56	-107.899,51	-70.732,97	-178.272,92
2014	579,66	-120.255,50	-65.494,30	-185.170,14
2015	530,16	70.000,77	-76.064,58	-5.533,65
2016	15,96	1.503,01	151,83	1.670,80
2017	85,83	-2.871,74	-7.896,65	-10.682,56

Tabelle 1: Kassenbestand per 31.12.

Der bargeldlose Zahlungsverkehr erfolgte über zwei Girokonten bei zwei Banken. Die Girokonten lagen im geprüften Zeitraum fast ausschließlich im negativen Bereich. Um diese Liquiditätsengpässe zu überbrücken, wurden mit beiden Banken ein Überziehungsrahmen (Kontokorrentkredit) vereinbart.

Mit der Bank A wurde im Jahr 2010 ein Überziehungsrahmen von 150.000 Euro vereinbart, welcher mit Ende 2017 noch aufrecht war. Die Höhe des Kassenkredites bei der Bank A wurde im Jahr 2009 überzogen.

Bei der Bank B lag der Überziehungsrahmen in den Jahren 2008 bis 2012 bei 54.500 Euro. Mit 1. April 2012 wurde dieser Überziehungsrahmen auf 69.500 Euro aufgestockt und war mit Ende des Jahres 2017 ebenfalls aufrecht. Der Rahmen wurde in den Jahren 2008, 2011, 2013 und 2015 überzogen.

Die Aufsichtsbehörde stellte im Zuge einer Prüfung des Gemeindeverbandes im Jahr 2014 fest, dass die vorhandenen Kontokorrentkredite nicht zur Genehmigung vorgelegt wurden.

Ab dem Jahr 2015 wurden beide Kreditverträge dem Referat Gemeindeaufsicht jährlich übermittelt und von diesem genehmigt.

Der Kassenistabschluss stellt einen Bestandteil des Rechnungsabschlusses dar. Dieser weist neben den Bankbeständen zum 31. Dezember den Verrechnungszahlweg bzw. Umbuchungszahlweg aus. Seit der Umstellung auf das Buchhaltungsprogramm „k5“ im Jahr 2014 weist der Kassenistabschluss neben den Ständen des abzuschließenden Jahres auch die Einnahmen und Ausgaben des laufenden Jahres aus.

Der Kassenistabschluss des Gemeindeverbandes enthält zwei Verrechnungszahlwege. Diese Verrechnungszahlwege wiesen im Jahr 2017 einen Saldo in Höhe von 520,11 Euro aus (vgl. Kapitel 4.3.6).

Nach Schluss der Kassastunden ist ein Tagesabschluss zu erstellen und dem Obmann des Gemeindeverbandes zur Unterschrift vorzulegen³⁸. Bei einem relativ geringen Gebarungsvolumen können Tagesabschlüsse auch nach längeren Abständen, höchstens jedoch in wöchentlichen Abständen, erfolgen³⁹. Im Zeitraum 2008 bis Juni 2017 führte der Gemeindeverband in der Regel die Tagesabschlüsse alle zehn Tage durch. Ab 1. Juli 2017 erfolgten die Tagesabschlüsse laut Mitteilung des externen Dienstleisters monatlich.

(2) Der LRH kritisiert die Ungenauigkeit im Kassenistabschluss 2017. In jedem korrekt geführten Rechnungswesen weist der Verrechnungszahlweg keinen Saldo aus. Der LRH fordert den Gemeindeverband auf, den Verrechnungszahlweg zu bereinigen.

Der LRH fordert die Einhaltung der GHV 1998 in Bezug auf die Häufigkeit der Tagesabschlüsse.

Der LRH bemängelt, dass die Kassenkredite wiederholt überschritten wurden.

(3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf führt in seiner Gegenäußerung aus, dass die Kritik des LRH zum Anlass genommen wird, eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und gegebenenfalls eine Anpassung vorzunehmen.*

³⁸ § 69 Abs. 1 iVm § 58 Abs. 4 GHV 1998.

³⁹ § 69 Abs. 5 GHV 1998.

4.3.2 Handkassa

- (1) Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den LRH befand sich eine Handkassa des Gemeindeverbandes und eine Handkassa des externen Dienstleisters im Tresor des Gemeindeverbandes.

Über die Handkassa des Gemeindeverbandes wurden bis einschließlich Oktober 2017 geringfügige Ausgaben (z.B. Einkäufe bei Baumärkten, Vorschüsse für Wahlleistungen der Bewohner) sowie geringfügige Einnahmen (z.B. Mittagstisch für Dritte, Rückzahlung der Vorschüsse für Wahlleistungen durch die Bewohner) abgewickelt. In den Monaten November und Dezember 2017 fanden keine Bewegungen statt.

Das Kassabuch wurde handschriftlich geführt. Vereinzelt ging aus der Textierung der Grund für die Einnahme bzw. Ausgabe nicht hervor. Bis Ende 2016 war im Textfeld auch das entsprechende Einnahmen- bzw. Ausgabenkonto angeführt; ab 2017 zeigten sich hier Lücken.

Eine stichprobenartige Überprüfung ergab, dass den im Kassabuch geführten Aufzeichnungen über Einnahmen und Ausgaben Belege zu Grunde lagen. Die Belege wurden mehrmals monatlich im elektronischen Buchhaltungsprogramm nacherfasst. Zum Teil wurden in der EDV fälschlicherweise Einnahmen als Minusausgaben bzw. Ausgaben als Minuseinnahmen dargestellt - dies widerspricht dem Prinzip der Bruttodarstellung (vgl. Kapitel 4.3.4).

Der externe Dienstleister teilte mit, seit 1. Juli 2017 eine eigene Handkassa zu führen. Diese wurde etwa für kleinere Einkäufe für die Küche (z.B. Milch) verwendet. Vereinzelt tätigte der externe Dienstleister daraus auch Vorschüsse für Bewohner. Eine Einsicht in das Kassabuch des externen Dienstleisters wurde dem LRH verwehrt.

- (2) Der LRH stellt fest, dass die Führung einer eigenen Handkassa durch den externen Dienstleister einer echten Betriebsführung widerspricht. Der LRH empfiehlt, alle Geldbewegungen ausschließlich über Kassen des Gemeindeverbandes abzuwickeln.

Der LRH stellt fest, dass die Verwehrung der Einsichtnahme in das Kassabuch des externen Dienstleisters den Vertrag vom 27./30. Juni 2017, abgeschlossen zwischen dem Land Salzburg als Sozialhilfeträger und dem externen Dienstleister, in Punkt VIII Z 3 verletzt.

- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf hält in seiner Gegenäußerung fest, dass die Kritik des LRH zum Anlass genommen wird, eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und gegebenenfalls eine Anpassung vorzunehmen.*

4.3.3 Sparbücher

- (1) Dem Rechnungsabschluss des Gemeindeverbandes war zu entnehmen, dass dieser im geprüften Zeitraum über ein Sparbuch verfügte. Auf diesem Sparbuch wurden Beträge angespart, um künftige Abfertigungen für das Personal des Gemeindeverbandes zu finanzieren (vgl. Kapitel 4.3.5).

Im Zuge der Prüfung vor Ort erhob der LRH, dass der Gemeindeverband zudem im Besitz eines weiteren Sparbuches war, welches im Rechnungsabschluss nicht enthalten war. Dieses Sparbuch wurde dem LRH von einem Mitarbeiter des externen Dienstleisters vorgelegt, der das Sparbuch in der Handkassa des externen Dienstleisters aufbewahrte. Dieses Sparbuch trug die Bezeichnung "Haus der Senioren".

Weder dem Obmann noch dem Obmann-Stellvertreter des Gemeindeverbandes war die Existenz dieses Sparbuches bekannt. Auf seine Anfrage teilte die Bank dem Obmann mit, dass dieses Sparbuch von einem ehemaligen Bediensteten des Seniorenwohnheimes im Dezember 2014 eröffnet wurde. Dieses Sparbuch enthielt Einnahmen aus einer Veranstaltung. Mit diesen Einnahmen wurden Ausflüge für die Bewohnerinnen und Bewohner des Seniorenwohnheimes finanziert. Der letzte Eintrag datierte vom 7. Oktober 2015 - der Stand des Sparbuches betrug rund 900 Euro.

Nach Kontaktaufnahme durch den Obmann des Gemeindeverbandes zum ehemaligen Mitarbeiter wurde das Sparbuch am 12. November 2018 aufgelöst und der Betrag in Höhe von 899,76 Euro auf das Girokonto des Gemeindeverbandes einbezahlt.

- (2) Der LRH kritisiert, dass von einem Bediensteten des Gemeindeverbandes ohne Wissen der Verbandsorgane ein Sparbuch eröffnet wurde. Sparbücher sind ausschließlich von den für den Gemeindeverband berechtigten Personen zu eröffnen und im Rechnungsabschluss darzustellen.

- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf führt in seiner Gegenäußerung aus, dass dies bereits erledigt wurde.*

4.3.4 Belegprüfung

- (1) Der LRH nahm in die Belegsammlung 2008 bis 2017 Einsicht. Dazu erhob der LRH folgende Sachverhalte:

Die Verrechnung hat nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung (Kameralistik) und nur auf Grundlage von Belegen zu erfolgen. Es sind alle wirtschaftlichen Vorgänge als Einnahmen und Ausgaben zu erfassen, auch wenn es sich um kassenunwirksame Verrechnungsfälle handelt. Die Rechnungsziele der Kameralistik sind der Nachweis des Deckungsverlaufes. Jeder einzelne Geschäftsfall ist zuerst als angeordnete Einnahme oder Ausgabe (SOLL) und anschließend als abgestattete Einnahme oder Ausgabe (IST) darzustellen. Das SOLL drückt also das Recht (Einnahmen-SOLL) oder die Pflicht (Ausgaben-SOLL) auf eine Leistung aus. Die Abstattung (IST) zeigt die einnahmen- bzw. ausgabenseitige Leistung einer Zahlung. Die Differenz zwischen dem SOLL und IST wird als Zahlungsrückstand oder schließlicher Rest bezeichnet. Schließliche Reste stellen entweder Schuldingkeiten, die noch nicht bezahlt wurden (ausgabenseitig), oder Forderungen, die noch nicht beglichen wurden (einnahmenseitig) dar.

Im geprüften Zeitraum erfolgte die Buchung über die Anordnung einer Einnahme oder Ausgabe (SOLL) in der Regel gleichzeitig mit der Buchung über die Abstattung der Einnahme oder Ausgabe (IST). Von dieser Vorgehensweise wurde regelmäßig im Falle der Anfang des folgenden Jahres zu erwartenden Transferleistungen von Land und Bund abgegangen. In diesen Fällen tätigte der Gemeindeverband regelmäßig im Dezember des laufenden Jahres SOLL-Buchungen, obwohl dafür noch keine Belege vorlagen. Die Höhe dieser SOLL-Buchungen orientierte sich an den Erfahrungswerten der vergangenen Jahre. Nachdem die Transferzahlungen von Land und Bund am Konto des Gemeindeverbandes eingegangen waren, tätigte der Gemeindeverband eine IST-Buchung. Eine Anpassung der SOLL-Buchung an die tatsächliche Höhe der eingegangenen Beträge erfolgte im geprüften Zeitraum zum Teil erst im Zuge der Erstellung des jeweiligen Rechnungsabschlusses oder in den Folgejahren.

Im öffentlichen Rechnungswesen unterscheidet man zwischen der hauswirtschaftlichen, der funktionellen und der ökonomischen Gliederung. Der Haushaltshinweis informiert darüber, ob es sich um eine Einnahme oder eine Ausgabe im ordentlichen oder außerordentlichen Haushalt handelt. Der Ansatz (funktionelle Gliederung) und die Posten (ökonomische Gliederung) geben darüber Auskunft, wofür eine Gebietskörperschaft Geld ausgibt oder erhält. In der Kameralistik wird der Begriff „Post“ anstelle des in der Privatwirtschaft gängigen Begriffs „Konto“ verwendet.

Der LRH erhob, dass zum Teil Einnahmen und Ausgaben nicht der korrekten Post (Konto) zugeordnet wurden. Dies zeigen etwa folgende Beispiele:

1. Mitgliedsbeiträge wurden zum Teil auf der Post 711 (Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen gemäß FAG) statt auf der Post 726 (Mitgliedsbeiträge) gebucht;
2. Zinsen aus Darlehen wurden auf der Post 652 (Sonstige Zinsen - Inland) und 657 (Geldverkehrsspesen) statt auf der Post 650 (Zinsen) gebucht;
3. Dienstgeberbeiträge wurden auf der Post 510 (Geldbezüge der Vertragsbediensteten der Verwaltung) statt auf der Post 581 (Sonstige Dienstgeberbeiträge zur sozialen Sicherheit) gebucht;
4. Sonstige Nebengebühren wurden auf der Post 565 (Mehrleistungsvergütungen) statt auf der Post 569 (Sonstige Nebengebühren) gebucht;
5. Personalkostenersätze wurden auf der Post 810 (Leistungserlöse) statt auf der Post 827 (Kostenersätze für die Überlassung von Bediensteten an Dritte) gebucht;
6. Rückzahlung eines Guthabens der Gemeinde Uttendorf aus der Abrechnung 2013 wurde auf der Post 511 (Geldbezüge der Vertragsbediensteten in handwerklicher Verwendung) statt auf der Post 729 (Sonstige Ausgaben) gebucht;
7. Einzahlung auf das Sparbuch wurden auf der Post 6701 (Versicherungen) statt auf der Post 298 (Rücklagenzuführung) gebucht;

Gemäß § 51 GHV 1998 hat die Verrechnung (bis auf wenige Ausnahmen) grundsätzlich ungekürzt (brutto) zu erfolgen.

Der Gemeindeverband buchte entgegen dieser gesetzlichen Bestimmungen im Zeitraum 2008 bis 2017 Einnahmen als Minusausgaben bzw. Ausgaben als Minuseinnahmen. Durch diese Vorgangsweise stimmten in keinem Rechnungsabschluss die Summen der ausgewiesenen Einnahmen bzw. Ausgaben. Die Summe der im geprüften Zeitraum falsch dargestellten Einnahmen bzw. Ausgaben belief sich auf insgesamt rund 374.800 Euro.

- (2) Der LRH kritisiert, dass Buchungen ohne Belege erfolgten. Dies widerspricht den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung.

Der LRH bemängelt, dass SOLL-Korrekturen nicht innerhalb des Finanzjahres, sondern zum Teil erst Jahre später vorgenommen wurden.

Der LRH kritisiert, dass sowohl Einnahmen als auch Ausgaben nicht der korrekten Post zugeordnet wurden. Dadurch ist die Aussagekraft des Rechnungsabschlusses stark eingeschränkt, denn falsche Kodierungen führen zu falschen Ergebnissen bei Auswertungen.

Der LRH kritisiert, dass die Rechnungsabschlüsse im geprüften Zeitraum auf Grund der Buchung von Minuseinnahmen bzw. Minusausgaben gesamt um rund 374.800 Euro nicht der tatsächlichen Höhe der Einnahmen bzw. Ausgaben entsprechen.

- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf hält in seiner Gegenäußerung fest, dass die Kritik des LRH zum Anlass genommen wird, eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und gegebenenfalls eine Anpassung vorzunehmen.*

4.3.5 Rücklagen

- (1) Im Jahr 2004 eröffnete der Gemeindeverband ein Sparbuch. Auf diesem Sparbuch wurden Beträge angespart, um künftige Abfertigungen für das Personal des Gemeindeverbandes zu finanzieren.

Gemäß VRV 1997 ist dem Rechnungsabschluss ein Nachweis über den Rücklagenstand am Beginn des Finanzjahres, über die Veränderungen während des Finanzjahres (Zuführungen an und Entnahmen aus Rücklagen) und über den Stand am Schluss des Finanzjahres anzuschließen.⁴⁰

Durch die vermögenswirksame Buchung von Rücklagenentnahmen und -zuführungen erfolgt eine automatische Abbildung dieser Buchungen im Nachweis zum Rechnungsabschluss - die vermögenswirksame Buchung kann durch die Markierung des entsprechenden Feldes im Buchhaltungsprogramm aktiviert werden. Eine bloße haushaltswirksame Buchung hat dagegen keine automatische Befüllung des Nachweises zur Folge und erfordert deshalb eine manuelle Korrektur. Der Gemeindeverband nahm im geprüften Zeitraum ausschließlich haushaltswirksame Buchungen vor.

⁴⁰ § 17 Abs. 2 Z 3 VRV 1997.

Wie die nachstehende Tabelle zeigt, stimmten die Buchungen über die Rücklagenzuführungen und -entnahmen im Rechnungsabschluss mit den Bewegungen auf dem Sparbuch häufig nicht überein. Zum Teil wichen auch die Darstellungen im Nachweis von den Buchungen im Rechnungsabschluss ab:

Rücklagenzuführungen und -entnahmen						
Jahr	Rechnungsabschluss		Nachweis		Sparbuch	
	Zuführung in Euro	Entnahme in Euro	Zuführung in Euro	Entnahme in Euro	Zuführung in Euro	Entnahme in Euro
2008	2.900,00	-	2.900,00	-	2.900,00	-
2009	152,39	-	152,39	-	5.026,04	-
2010	7.114,41	-	7.114,41	-	7.114,41	-
2011	15.194,26	-	15.194,26	-	10.194,26	-
2012	10.384,98	-	10.384,98	-	15.384,98	-
2013	14.134,96	-	15.930,46	7.785,50	14.134,96	5.990,00
2014	12.034,25	-	12.034,25	32.198,60	23.544,65	43.709,00
2015	12.000,00	-	12.000,00	16.896,30	12.014,40	16.896,30
2016	12.021,16	-	24.040,36	47.381,11	12.006,76	35.361,91
2017	-	628,50	-	6.398,67	-	-

Tabelle 2: Rücklagenzuführungen und -entnahmen

Die Abweichungen zwischen den Buchungen im Rechnungsabschluss und den Bewegungen auf dem Sparbuch sind auf folgende Gründe zurückzuführen:

Die KEST wurde im Rechnungsabschluss nicht als Ausgabe dargestellt; als Zinsertrag wurde der um die KEST verminderte Betrag gebucht. In den Jahren 2008 und 2015 erfolgte die Buchung des verminderten Zinsertrages erst im darauffolgenden Jahr; in den Jahren 2009 und 2017 unterblieb die Darstellung des um die KEST verminderten Zinsertrages zur Gänze.

Am 15. Dezember 2009 wurden 5.000 Euro dem Sparbuch zugeführt. Im Haushalt wurde dieser Betrag nicht als Ausgabe auf der Post 298, sondern auf der Post 6701 „Abfertigungsdeckungsvorsorge“ gebucht. Im Nachweis der Rücklagen im Rechnungsabschluss 2009 wurde die Rücklagenzuführung nicht dargestellt, sodass der Endstand um 5.000 Euro zu gering ausgewiesen war. Bis auf eine Ausnahme buchte der Gemeindeverband Rücklagenentnahmen im Haushalt als Minusausgabe anstatt als Einnahme.

Im Jahr 2011 buchte der Gemeindeverband in seinem Haushalt eine Rücklagenzuführung in Höhe von 10.200 Euro. Diese Buchung stimmte mit der Höhe der Rücklagenzuführung am Sparbuch überein. Im Nachweis der Rücklagen wurden davon abweichend 15.200 Euro als

Rücklagenzuführung dargestellt. Die Überweisung der Rücklage in Höhe von 5.000 Euro auf das Sparbuch erfolgte jedoch erst am 11. Jänner 2012. Durch diese Vorgangsweise war der Rücklagenstand im Nachweis des Rechnungsabschlusses 2011 um 5.000 Euro zu hoch ausgewiesen.

Die Rücklagenentnahmen dienten - bis auf eine Ausnahme - der Begleichung von Abfertigungszahlungen. Die Rücklagenbuchungen erfolgten im geprüften Zeitraum überwiegend nicht auf der dafür vorgesehenen Post 298, sondern regelmäßig in einer anderen Postenklasse. Lediglich im Jahr 2014 erfolgte diesbezüglich eine Buchung auf der Post 298, welche jedoch später durch eine Umbuchung in die Postenklasse 5 wieder aufgehoben wurde.

Bei der einzigen dargestellten Rücklagenentnahme in Höhe von 628,50 Euro im Jahr 2017 handelt es sich um keine Rücklagenentnahme, sondern um Einnahmen aus Essen auf Rädern in Höhe von 180 Euro sowie Einnahmen aus Verpflegungskosten in Höhe von 448,50 Euro.

Wie die Tabelle 2 zeigt, stimmten die Buchungen im Rechnungsabschluss zum Teil mit den Darstellungen über die Rücklagenzuführungen und -entnahmen im Nachweis nicht überein. So stellte der Gemeindeverband im Jahr 2013 im Nachweis eine um rund 1.800 Euro höhere Rücklagenzuführung und Rücklagenentnahme dar, als im Haushalt tatsächlich gebucht bzw. vom Sparbuch tatsächlich abgehoben. Der höheren Rücklagenzuführung im Jahre 2016 um rund 12.000 Euro stand ebenso eine höhere Rücklagenentnahme gegenüber. Die Gründe für die höheren Zuführungen und Entnahmen konnten nicht geklärt werden; die handelnden Personen waren zum Zeitpunkt der Prüfung nicht mehr Mitarbeiter des Gemeindeverbandes.

Um die Liquidität innerhalb eines Jahres aufrecht zu erhalten, können vorhandene Gelder aus den Rücklagen zur Kassenbestandsverstärkung eingesetzt werden. Am Ende des Jahres sind diese Gelder wiederum dem Sparbuch zuzuführen. Diese Möglichkeit nahm der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf 2013 als auch 2015 in Anspruch. Zum Jahresende erfolgten ordnungsgemäß die entsprechenden Rückführungen.

Im Oktober 2017 wurde das Sparbuch aufgelöst und der Betrag einem Girokonto des Gemeindeverbandes gutgeschrieben. Die Buchung der Rücklagenentnahme als Einnahme im Rechnungsabschluss 2017 unterblieb.

- (2) Der LRH kritisiert, dass die Buchungen im Haushalt des Gemeindeverbandes sowie die Darstellungen im Nachweis der Rücklagen den Bewegungen auf dem Sparbuch nicht entsprechen.

Der LRH kritisiert, dass Rücklagenentnahmen als Minusausgaben gebucht wurden.

- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf führt in seiner Gegenäußerung aus, dass die Kritik des LRH zum Anlass genommen wird, eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und gegebenenfalls eine Anpassung vorzunehmen.*

4.3.6 Schulden des Gemeindeverbandes

- (1) Zu den Schulden zählen neben den aufgenommenen Krediten auch Dauerschuldverpflichtungen. Als Dauerschulden zählen beispielsweise Miet- und Pachtzinse bzw. Leistungen aus Leasing- und Baurechtsverträgen.

Unterzeichnet ein öffentlicher Rechtsträger einen Kreditvertrag, ist die Belastung daraus im Nachweis über die Darlehensschulden darzustellen. Unterzeichnet ein Rechtsträger einen Miet-, Leasing-, Pacht- oder Baurechtsvertrag, so sind diese Belastungen im Nachweis der Dauerschulden abzubilden. Der Nachweis der Dauerschuldverpflichtungen war im gesamten geprüften Zeitraum dem Rechnungsabschluss nicht angeschlossen.

Am 29. Mai 1998 unterzeichnete der Gemeindeverband einen Kreditvertrag in Höhe 7 Mio. Schilling (das entspricht 508.709,84 Euro). Mit diesen Fremdmitteln finanzierte der Gemeindeverband die Einrichtung des Seniorenwohnheimes. Dieses Kreditverhältnis wurde für die Dauer von 25 Jahren abgeschlossen und endet mit Ende des Jahres 2023.

Die nachstehende Tabelle zeigt den jährlichen Schuldendienst sowie die jährlichen Anfangs- und Endstände aus dem im Jahr 1998 aufgenommenen Kredites in den Jahren 2008 bis 2017:

Schuldendienst und Schuldenstände					
Jahr	Stand zum 1.1.	Tilgung	Zinsen	Schulden- dienst	Stand zum 31.12.
in Euro (auf 100 gerundet)					
2008	230.300	9.300	15.500	24.800	221.000
2009	224.200	14.100	7.000	21.100	210.100
2010	210.200	12.300	5.600	17.900	197.900
2011	197.900	13.000	4.000	17.000	184.900
2012	184.900	13.400	4.600	18.000	171.500
2013	171.500	16.300	1.700	18.000	155.200
2014	155.200	16.300	1.800	18.100	138.900
2015	138.900	17.300	700	18.000	121.600
2016	121.500	17.500	600	18.100	104.000
2017	104.100	17.600	-	17.600	86.500

Tabelle 3: Schuldendienst und Schuldenstände

Der Schuldenstand des Gemeindeverbandes betrug mit Ende 2017 rund 86.500 Euro. Der Gemeindeverband wird in den nächsten sechs Jahren noch mit jährlichen Rückzahlungen in Höhe von rund 18.000 Euro belastet.

Vom Gemeindeverband wurde vierteljährlich der gesamte Schuldendienst (Tilgung und Zinsen) über den Haushaltsansatz 1/420/346 beglichen. Mit Jahresende erfolgte die Umbuchung der Zinsen von diesem Haushaltskonto auf das Haushaltskonto 1/420/650. Im Jahr 2008 wurden Zinsen in Höhe von rund 3.300 Euro nicht dem entsprechenden Konto zugeteilt, sondern verblieben auf dem Haushaltskonto 1/420/346. Daraus ergab sich die Differenz in Höhe von 3.300 Euro zwischen Endstand 2008 und Anfangsstand 2009. Zwischen 2009 bis einschließlich 2016 erfolgte am Jahresende die Umbuchung der Zinsen auf den Haushaltsansatz 1/420/650.

Auch Ende 2017 bestand die Absicht, die Zinsen zu Jahresende umzubuchen. Die Zinsen in Höhe von 520,11 Euro wurden am Haushaltskonto durch eine Minusbuchung über das Verrechnungskonto in Abzug gebracht. Es wurde verabsäumt, die Umbuchung zu Ende zu führen und die Zinsen auf dem entsprechenden Haushaltskonto 1/420/650 darzustellen. Durch diese fehlerhafte Vorgangsweise wies der Kassenistabschluss 2017 am Verrechnungskonto

einen offenen Betrag von 520,11 Euro aus. Am Haushaltskonto 1/420/650 bzw. im Darlehensnachweis schien der Betrag in Höhe von 520,11 Euro, welcher für die Zinsen geleistet wurde, nicht auf.

Der Gemeindeverband hatte im geprüften Zeitraum neben den Darlehensverpflichtungen auch eine Dauerschuldverpflichtung für die Gebäudemiete an eine GBV zu leisten:

Dauerschuldverhältnis - Gebäudemiete	
Jahr	in Euro (auf 100 gerundet)
2008	127.900
2009	124.600
2010	132.600
2011	127.200
2012	134.700
2013	135.200
2014	144.700
2015	157.200
2016	148.900
2017	147.400
Gesamtsumme	1.380.400

Tabelle 4: Dauerschuldverhältnis - Gebäudemiete

Der Gemeindeverband Uttendorf hatte im geprüften Zeitraum Gebäudemieten in Höhe von rund 1,4 Mio. Euro zu leisten. Im Jahr 2017 betrug die jährliche Belastung aus der Miete rund 147.400 Euro.

4.3.7 Abgang/Überschuss des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf

- (1) Die nachstehende Tabelle zeigt die jährlichen Abgänge bzw. Überschüsse 2008 bis 2017 des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheimes Uttendorf:

Abgang/Überschuss des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf					
	2008	2009	2010	2011	2012
	in Euro				
Ausgaben	1.231.546,63	1.207.552,41	1.227.310,22	1.307.226,52	1.391.240,43
Einnahmen ohne Transfer Gemeinden	1.005.083,64	1.010.689,76	1.063.461,14	1.156.714,55	1.281.732,78
Einnahmen aus Transfer Gemeinden	215.634,44	176.686,40	217.643,50	182.287,06	141.292,99
Zwischensumme Abgang/Überschuss ohne Abwicklung Vorjahr	-10.828,55	-20.176,25	53.794,42	31.775,09	31.785,34
Abwicklung Vorjahr: Ausgaben für Abgänge aus Vorjahr	-165.857,85	-176.686,40	-196.862,65	-143.068,08	-111.292,99
Summe Abgang/Überschuss inkl. Abwicklung Vorjahr	-176.686,40	-196.862,65	-143.068,23	-111.292,99	-79.507,65

Abgang/Überschuss des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf					
	2013	2014	2015	2016	2017
	in Euro				
Ausgaben	1.481.282,34	1.568.363,89	1.617.689,75	1.729.013,81	1.915.630,53
Einnahmen ohne Transfer Gemeinden	1.347.437,66	1.409.007,55	1.442.926,09	1.485.181,95	1.587.851,51
Einnahmen aus Transfer Gemeinden	109.110,46	141.255,43	349.205,33	240.443,16	277.600,00
Zwischensumme Abgang/Überschuss ohne Abwicklung Vorjahr	-24.734,22	-18.100,91	174.441,67	-3.388,70	-50.179,02
Abwicklung Vorjahr: Ausgaben für Abgänge aus Vorjahr	-79.507,65	-104.241,83	-122.342,74	52.098,93	48.710,23
Summe Abgang/Überschuss inkl. Abwicklung Vorjahr	-104.241,87	-122.342,74	52.098,93	48.710,23	-1.468,79

Tabelle 5: Abgang/Überschuss des Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf

Der „Abgang/Überschuss inkl. Abwicklung der Vorjahre“ beinhaltet die jährlichen „Saldo-vorträge“, welche einen reinen buchhalterischen Wert darstellen. Die tatsächlichen Abgänge/Überschüsse können der Tabelle unter „Zwischensumme Abgänge/Überschüsse ohne Abwicklung der Vorjahre“ entnommen werden.

In den Jahren 2010, 2011 und 2012 erwirtschaftete der Gemeindeverband einen Überschuss. In den Jahren 2008, 2009 sowie 2013 bis 2016 kam es zu Abgängen.

Im Jahr 2008 kam es zu Mehrausgaben auf Grund der Nachforderung aus der Betriebskostenabrechnung, zu höheren Instandhaltungskosten, Beratungskosten sowie zu Mehrausgaben auf Grund der Falschberechnungen der Zulagen aus den Jahren 2004 bis 2007. Darüber hinaus gab es einen Rückgang bei den Einnahmen aus der Sozialhilfe. Nur ein Teil der Mehrausgaben konnte durch Mehreinnahmen aus der Energieabgaberückvergütung für die Jahre 2003 bis 2007 aufgefangen werden.

Durch die geringeren Einnahmen aus den Transferzahlungen der Mitgliedsgemeinden stieg im Jahr 2009 der Abgang gegenüber dem Vorjahr leicht an.

Höhere Einnahmen aus der Sozialhilfe und höhere Transferzahlungen der Mitgliedsgemeinden führten im Jahre 2010 zu einem Überschuss.

Der Rückgang des Überschusses im Jahr 2011 begründet sich hauptsächlich durch die Mindereinnahmen aus den Transferzahlungen der Mitgliedsgemeinden.

Im Jahr 2012 konnte trotz der Mindereinnahmen aus den Transferzahlungen der Mitgliedsgemeinden der Überschuss aus dem Vorjahr gehalten werden. Der Grund lag in den höheren Einnahmen aus der Sozialhilfe.

Auf Grund der Mehrausgaben im Bereich der geringwertigen Wirtschaftsgüter sowie den geringeren Einnahmen aus den Transferzahlungen der Mitgliedsgemeinden kam es im Jahr 2013 zu einem Abgang.

Im Jahr 2014 konnten die Mehrausgaben im Bereich des Personals durch Mehreinnahmen aus der Sozialhilfe sowie durch höhere Transferzahlungen der Mitgliedsgemeinden abgedeckt werden. Dadurch verringerte sich gegenüber dem Vorjahr der Abgang.

Auf Grund höherer Transferleistungen der Mitgliedsgemeinden im Jahr 2015 konnten nicht nur die Mehrausgaben für die Haustechnik und das Personal bedeckt werden, sondern auch ein Überschuss erzielt werden.

Der Anstieg der Personalkosten im Jahr 2016 (verursacht hauptsächlich durch Krankenstände) konnte durch Mehreinnahmen aus der Sozialhilfe nicht abgedeckt werden. Dadurch kam es im Jahre 2016 zu einem Abgang.

Das in der Tabelle ausgewiesene Ergebnis des Rechnungsjahres 2017 wird vom LRH nicht kommentiert, da es nicht den Tatsachen entspricht. Wie im Kapitel 4.2 ausgeführt, wurden Ausgaben sowie Einnahmen im Rechnungsabschluss 2017 nicht dargestellt. Deshalb würde eine Analyse des Rechnungsabschlusses 2017 zu Fehlinterpretationen führen.

- (2) Der LRH stellt fest, dass zum Rechnungsjahr 2017 infolge fehlerhafter Buchführung keine Aussagen getroffen werden können.
- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf führt in seiner Gegenäußerung aus, dass die Kritik des LRH zum Anlass genommen wird, eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und gegebenenfalls eine Anpassung vorzunehmen.*
- (4) Der LRH stellt fest, dass die Gegenäußerung des Gemeindeverbandes nicht auf die Kritik des LRH eingeht. Aus Sicht des LRH ist es unzureichend im Rechnungsabschluss 2017 nur Anpassungen vorzunehmen.

4.3.8 Inventar- und Depotverwaltung

- (1) Ein Bestandsverzeichnis - wie von der GHV 1998 gefordert⁴¹ - konnte der Gemeindeverband für den geprüften Zeitraum nicht vorlegen.

Der Gemeindeverband legte dem LRH eine Inventarliste mit Stand zum 1. Juli 2017 vor. Diese informierte über die Anzahl der (Standard-)Einrichtungsgegenstände (z.B. Stühle, Tische, Betten) je Raum; etwa medizinische Geräte oder Küchengeräte waren darin nicht enthalten. Die Information über Zu- und Abgänge beim Inventar ging daraus nicht hervor. Zum Zeitpunkt der Prüfung befanden sich keine Inventaraufkleber auf den in der Liste angeführten Einrichtungsgegenständen.

⁴¹ § 28 GHV 1998.

Der externe Dienstleister gab an, das ab 1. Juli 2017 durch ihn angeschaffte Anlagevermögen im eigenen Anlagenverzeichnis zu führen.

- (2) Der LRH kritisiert, dass der Gemeindeverband kein Bestandsverzeichnis - wie in der GHV 1998 gefordert - führt.
- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf führt in seiner Gegenäußerung aus, dass die Kritik des LRH zum Anlass genommen wird, eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und gegebenenfalls eine Anpassung vorzunehmen.*

5. Personal

5.1 Aufrollung der Lohnabrechnungen

- (1) Laut den Protokollen der Verbandsversammlung kam es im Jahr 2008 infolge der Falschberechnung von Zulagen in den Vorjahren zu einer umfassenden Aufrollung.

Im Jahr 2016 trat zu Tage, dass das Entgelt einiger Bediensteter des Gemeindeverbandes zum Teil erneut nicht korrekt berechnet wurde. Es wurden Zulagen mit zu geringen Prozentsätzen abgerechnet sowie Mitarbeiter nicht befördert. Der Obmann bestätigte, dass die mit der Personalverwaltung betraute Heimleitung keine diesbezügliche Verwaltungsprüfung und/oder Vorkenntnisse im Personalbereich hatte.

Das Gem-VBG regelt die gesetzlichen Grundlagen der Lohn- und Gehaltsansprüche⁴² der Gemeindebediensteten sowie der Bediensteten von Gemeindeverbänden. Das Gem-VBG sieht unter anderem - bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen - die Möglichkeit von Beförderungen auf Antrag des Dienstnehmers bzw. eines Vorgesetzten vor. Auf Beförderungen⁴³ besteht jedoch kein Rechtsanspruch.⁴⁴

Gemäß Gem-VBG gilt eine 3-jährige Verjährungsfrist für Entgeltansprüche (z.B. Lohn und Zulagen)⁴⁵; Beförderungen können im Ausmaß einer Biennialvorrückung auf Antrag des Dienstnehmers bzw. des Vorgesetzten nachgeholt werden.⁴⁶

Auf Grundlage des Beschlusses des Gemeindeverbandes vom 13. Oktober 2016 sowie unter Einbeziehung des Referates Gemeindepersonal- und Tourismusrecht⁴⁷ und der Gewerkschaft wurden im Jahr 2017 Beförderungen rückwirkend ab 1. Jänner 2013 nachgeholt und im Jahr 2017 und 2018 Zulagen rückwirkend ab 1. Jänner 2008 nachbezahlt. Dies führte dazu, dass Zulagen über die gesetzliche Verjährungsfrist hinaus bezahlt wurden. Weiters wurde bei allen Bediensteten, bei welchen Beförderungen in Frage kamen, die jeweiligen Dienstzeitüberhänge festgestellt und die entsprechenden Richtigstellungen durchgeführt.

Über die Gespräche zwischen der Abteilung 1 mit den Vertretern des Gemeindeverbandes, der Gewerkschaft und dem Referat Personalabrechnung⁴⁸ wurden keine Protokolle geführt.

⁴² §§ 61 ff Gem-VBG 2001.

⁴³ § 79 Abs. 1 Gem-VBG 2001: „Vertragsbedienstete der Schemas VD und HD können befördert werden.“

⁴⁴ § 79 Abs. 6 Gem-VBG 2001.

⁴⁵ § 87 Gem-VBG 2001 (vgl. § 1486 Z 5 ABGB).

⁴⁶ § 79 Abs. 7 Gem-VBG 2001.

⁴⁷ Das Referat Gemeindepersonal und Tourismusrecht ist Teil der Abteilung 1 des Amtes der Salzburger Landesregierung.

⁴⁸ Das Referat Personalabrechnung ist Teil der Landesamtsdirektion des Amtes der Salzburger Landesregierung.

Die rückwirkende Korrektur bzw. die Nachzahlung der Zulagen für den Zeitraum ab Jänner 2008 basierte auf einem Zulagenkatalog, den die Verbandsversammlung im Jahr 2016 beschlossen hatte. Der Inhalt dieses Zulagenkatalogs entsprach der Empfehlung des Referates Gemeindepersonal und Tourismusrecht aus dem Jahr 2007. Der Gemeindeverband begründete die Aufrollung über den gesetzlichen Rahmen hinaus damit, dass "Ende 2007 bereits einmal eine Nachzahlung erfolgte"⁴⁹. Darüber hinaus gaben der Obmann und der Obmann-Stellvertreter anlässlich der Schlussbesprechung an, dass letztlich nicht die Bediensteten die Fehler der Personalabrechnung tragen sollten.

Das Referat Personalabrechnung führte auf Basis eines „Vertrages über Lohnabrechnungsdienstleistungen“ seit 1999 für den Gemeindeverband die "Besoldung seiner Bediensteten [...] DV-mäßig" durch. Die Aufrollungen nahm auf Basis dieses Vertrages ebenfalls das Referat Personalabrechnung vor. Die Aufrollungen erfolgten periodengerecht und je Dienstnehmer.

Der LRH nahm stichprobenartig in die Personalakten der betroffenen Dienstnehmer beim Gemeindeverband sowie beim Referat Gemeindeaufsicht Einsicht und hat dabei ermittelt:

- in den Personalakten des Gemeindeverbandes befanden sich keine Anträge auf Beförderungen. Der Obmann des Gemeindeverbandes gab an, keine Anfragen bezüglich Beförderungen von den Dienstnehmern erhalten zu haben;
- das Referat Gemeindeaufsicht machte den Heimleiter im geprüften Zeitraum am 2. März 2012 und am 16. Jänner 2014 schriftlich auf das Thema Beförderungen aufmerksam.⁵⁰ Laut Mitteilung des Referats Gemeindeaufsicht wurden Beförderungsmöglichkeiten auch telefonisch mit der Heimleitung thematisiert. Die Obmänner waren laut eigenen Aussagen darüber nicht informiert, dass keine Beförderungen stattgefunden haben;
- entgegen den Bestimmungen des Gem-VBG erhielt nicht jeder Bedienstete längstens zwei Monate nach Dienstantritt eine schriftliche Ausfertigung des Dienstvertrages.⁵¹

⁴⁹ E-Mail vom 25. November 2016.

⁵⁰ Erstmalige Information über die Möglichkeit von Beförderungen mit Schreiben vom 31. Mai 2006 (vor dem Prüfzeitraum).

⁵¹ § 10 Abs. 1 Gem-VBG 2001.

Der LRH analysierte in Zusammenhang mit den Aufrollungen den Ablauf hinsichtlich der Verwaltung von Personalangelegenheiten. Dabei zeigte sich folgendes Bild:

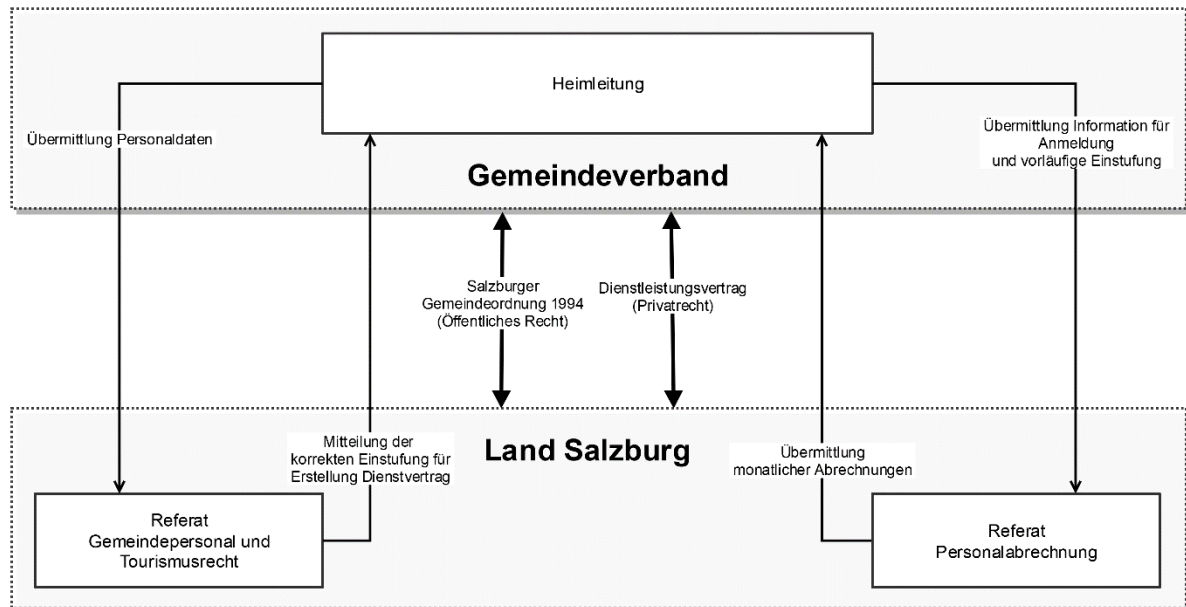


Abbildung 10: Ablauf Personalverwaltung

Quelle: Eigene Darstellung des LRH

Die vorläufige Gehaltseinstufung eines neu eintretenden Bediensteten oblag der Heimplatzung. Diese legte sowohl die Einstufung in das Gehaltsschema des Gem-VBG als auch der sich daraus ergebende Anspruch auf Zulagen vorläufig fest. Vor Dienstantritt eines Mitarbeiters erfolgte durch die Heimplatzung eine Meldung an das Referat Personalabrechnung, das die Anmeldung des neuen Mitarbeiters bei der Krankenversicherung vornahm. In weiterer Folge führte das Referat Personalabrechnung die monatlichen Gehaltsabrechnungen anhand der gemeldeten, vorläufigen Gehaltseinstufung durch. Die monatlichen Auswertungen wurden an den Gemeindeverband übermittelt, der die entsprechenden Zahlungen vornahm.

In einem weiteren Schritt erfolgte eine Übermittlung der Personaldaten durch die Heimplatzung an das Referat Gemeindepersonal und Tourismusrecht zur Prüfung und Vornahme der korrekten Gehaltseinstufung. Aus den im Referat Gemeindepersonal und Tourismusrecht aufliegenden Personalakten ging hervor, dass oftmals mehrere Monate zwischen dem Eintritt eines neuen Dienstnehmers und der Übermittlung der Personaldaten an das Referat Gemeindeaufsicht lagen. Das Referat Gemeindepersonal und Tourismusrecht übermittelte die für die Erstellung des Dienstvertrags notwendigen Daten an die Heimplatzung, u.a. die

endgültige Gehaltseinstufung sowie die Höhe der Zulagen. Bei einigen Dienstnehmern entsprachen die endgültigen Gehaltseinstufungen und Zulagen nicht den vorläufigen Berechnungen der Heimleitung. Der Dienstvertrag wurde von der Heimleitung ausgefertigt und vom Dienstnehmer bzw. dem Obmann des Gemeindeverbandes unterfertigt und sodann im Personalakt des Seniorenwohnheims Uttendorf abgelegt.

Die Weitergabe der Information über die endgültige Gehaltseinstufung und Höhe der Zulagen an das Referat Personalabrechnung erfolgte weder durch die Heimleitung noch durch das Referat Gemeindepersonal und Tourismusrecht.

Laut Berechnungen des Referates Personalabrechnung betragen die Kosten der Aufrollung rund 178.000 Euro. Dieser Betrag gelangte im Jahr 2017 in vier Tranchen in Höhe von gesamt rund 137.100 Euro und im Jahr 2018 in einer Tranche in Höhe von rund 40.900 Euro zur Auszahlung. Aufgerollt wurden die Mitarbeiter, die zum festgelegten Stichtag ein aufrechtes Dienstverhältnis zum Gemeindeverband hatten. Eine Überprüfung der im Jahr 2016 bereits beendeten Dienstverhältnisse erfolgte nicht.

Infolge der Nachzahlungen führte die Salzburger Gebietskrankenkasse (SGKK) eine Prüfung der Lohnabgaben betreffend die Jahre 2012 bis 2015 durch. Die SGKK kam zum Ergebnis, dass die vom Referat Personalabrechnung für den Gemeindeverband vorgenommenen Aufrollungen korrekt waren.

(2) Der LRH stellt fest, dass die im Jahr 2016 beschlossenen Gehaltsaufrollungen über die Verjährungsfrist hinaus erfolgten. Der LRH hält fest, dass Fehler in der Personalverwaltung nicht zu Lasten der Mitarbeiter gehen sollen. Deshalb ist eine Aufrollung über die gesetzliche Verjährungsfrist hinaus nicht zu beanstanden. Die Kosten der Aufrollung betragen rund 178.000 Euro.

Der LRH stellt fest, dass die fehlerhaften Gehaltsabrechnungen insbesondere auf folgende Gründe zurückzuführen waren:

- fehlender Informationsfluss zwischen den Referaten Gemeindepersonal und Tourismusrecht sowie Personalabrechnung;
- fehlender Informationsfluss zwischen Gemeindeverband und Referat Personalabrechnung über die vom Referat Gemeindepersonal und Tourismusrecht vorgenommenen endgültigen Einstufungen;
- fehlendes IKS des Gemeindeverbandes hinsichtlich Personalverwaltung und fehlende Kenntnisse der Heimleitung im Personalwesen der öffentlichen Hand.

Der LRH stellt fest, dass durch einen rechtzeitigen Informationsaustausch zwischen den Abteilungen des Landes zumindest eine mehrere Jahre umfassende Aufrollung der Zulagen hätte vermieden werden können. Der LRH bemängelt, dass das interne Kontrollsystem des Referats Gemeindepersonal und Tourismusrecht offenbar nicht in vollem Umfang angewendet wurde.

Der LRH fordert das Referat Gemeindepersonal und Tourismusrecht sowie das Referat Personalabrechnung auf, den Informationsfluss hinsichtlich der Gehaltseinstufungen und Abrechnungen von Bediensteten kommunaler Vertragspartner neu zu regeln, sodass Falscheinstufungen vermieden bzw. rechtzeitig korrigiert werden können.

Der LRH kritisiert, dass das Referat Gemeindepersonal und Tourismusrecht vom Gemeindeverband nicht bereits nach der ersten Aufrollung im Jahr 2008 entsprechende Anpassungen einforderte.

Der LRH kritisiert, dass der Gemeindeverband nicht bereits im Zuge der Aufrollung 2008 geeignete Maßnahme setzte (z.B. die Anstellung einer fachkundigen Person bzw. Weiterbildung, die Einführung eines IKS im Personalbereich), um künftig Fehler im Personalwesen zu vermeiden.

- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf führt in seiner Gegenäußerung aus, dass der fehlende Informationsfluss nicht mit dem Gemeindeverband, sondern zwischen der Heimleitung, dem Referat Personalabrechnung und dem Referat Gemeindepersonal lag. Das interne Kontrollsystem erfolgt über den Prüfungsausschuss und die Verbandsversammlung. Die fehlenden Kenntnisse der Heimleitung im Personalwesen der öffentlichen Hand hätten letztendlich zu den vom Gemeindeverband eingeleiteten Veränderungen bzw. Auslagerung der Betriebsführung geführt.*

Die Landesamtsdirektion hält in ihrer Gegenäußerung für das Referat 0/44 [Personalabrechnung Anm. LRH] und für die Abteilung 1 fest, dass das Referat Personalabrechnung die lohnbuchhalterisch benötigten Daten von den auftraggebenden Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden auf Grund eines Servicevertrages erhält und verarbeitet und - u.a. aus datenschutzrechtlichen Gründen - nicht berechtigt sei, hinsichtlich dieser Daten mit anderen Landes-Dienststellen einen Informationsaustausch zu pflegen. In diesem Sinne ist den beiden Referaten „Personalabrechnung“ und „Gemeindepersonal und Tourismusrecht“ eine vom LRH angeregte, engere Kooperation verwehrt.

Darüber hinaus führt die Landesamtsdirektion in der Gegenäußerung aus, dass bereits in den Jahren 2001, 2003 und 2006 der Gemeindeverband jeweils seitens der Gemeindeaufsicht auf bestimmte Beförderungsmöglichkeiten hingewiesen wurde. Weitere einschlägige Hinweise erfolgten im Jahr 2008, 2012 und 2014. Dem Gemeindeverband wurde zudem angeboten, auf Wunsch bei der konkreten Abwicklung der Beförderungen behilflich zu sein. Folglich hat das Referat Gemeindepersonal und Tourismusrecht wiederholt darauf gedrungen, mögliche Beförderungen bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen vorzunehmen.

- (4) Der LRH hält fest, dass der Heimleiter ein weisungsgebundener Dienstnehmer des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf war und daher die Kommunikation mit der Abteilung 1 in der Organisationsverantwortung des Gemeindeverbandes lag. Für eine diesbezügliche Befragung stand der betroffene Bedienstete laut telefonischer Auskunft des Obmann-Stellvertreters nicht zur Verfügung.

Für den LRH ist es unverständlich, warum seitens der Abteilung 1 nicht der Obmann des Gemeindeverbandes mit dieser Problematik konfrontiert wurde. Um unterschiedliche Informationsstände zwischen Heimleitung und Obmänner in Zukunft zu vermeiden, sollte jegliche Kommunikation auch dem Obmann zur Kenntnis gebracht werden.

5.2 Personalausgaben

- (1) Der Gemeindeverband beschäftigte im Zeitraum 2008 bis 2016 zwischen 33 und 38 Mitarbeiter - Ende 2016 waren 35 Personen beim Gemeindeverband beschäftigt. Die Anzahl der Mitarbeiter reduzierte sich von Jänner 2017 bis Ende Dezember 2017 um 22 Personen. Die Mehrheit der Mitarbeiter beendete im Jahr 2017 ihr Dienstverhältnis zum Gemeindeverband infolge des Übertritts in ein Dienstverhältnis zum externen Dienstleister (vgl. Kapitel 3.9.2). Zum 31. Dezember 2017 verblieben 13 Mitarbeiter beim Gemeindeverband.

Die nachstehende Tabelle zeigt die laut Rechnungsabschluss gebuchten Personalausgaben des Gemeindeverbandes der Jahre 2008 bis 2017 im Detail:

Personalausgaben laut Rechnungsabschluss per 31. Dezember (in Euro)											
Jahr	Anzahl Mitarbeiter	Ausgaben								Einnahmen	Gesamtsumme Personalausgaben
		Geldbezüge	Nebengebühren und Dienstgeberbeiträge	Mehrleistungsvergütungen	Freiwillige Leistungen und Aufwandsentschädigungen	Mitarbeitervorsorge	Abfertigungen	Aufrollung	Zivildienst-/Fremdpersonal	Rückersatz Personalkosten für überlassene Mitarbeiter	
2008	33	601.339	225.821	23.002	11.861	-	-	-	-	-	862.023
2009	34	614.871	204.865	21.480	5.293	-	-	-	-	-	846.509
2010	32	621.066	210.020	22.746	5.764	214	-	-	-	-	859.810
2011	33	649.829	218.480	20.906	5.788	1.869	962	-	585	-	898.420
2012	35	690.870	230.479	32.218	9.448	2.885	-	-	2.611	-	968.511
2013	35	706.575	235.166	71.207	7.217	3.404	5.989	-	3.168	-	1.032.724
2014	36	724.168	242.152	76.584	7.262	3.990	29.259	-	15.894	-	1.099.309
2015	38	755.130	259.217	87.664	5.901	5.184	16.896	-	15.906	-	1.145.899
2016	35	792.046	311.274	71.418	4.899	6.425	36.765	-	42.454	-	1.265.282
2017	13	361.203	191.292	46.170	5.056	4.392	49.672	137.059	125.235	-174.797	745.281
Summe		6.517.099	2.328.767	473.395	68.487	28.363	139.543	137.059	205.853	-174.797	9.723.768

Tabelle 6: Personalausgaben laut Rechnungsabschluss per 31. Dezember

Laut den Buchungen in den Rechnungsabschlüssen 2008 bis 2017 betragen die Personalausgaben des Gemeindeverbandes im geprüften Zeitraum rund 9,72 Mio. Euro. Der LRH erhob, dass Personalausgaben in Höhe von rund 5.000 Euro bzw. Einnahmen aus Personalkostenrückersätzen in Höhe von rund 58.600 Euro im Jahr 2017 nicht gebucht wurden. Die tatsächlichen Personalausgaben des Gemeindeverbandes betragen im geprüften Zeitraum demnach rund 9,67 Mio. Euro. Weiters erhob der LRH folgende Sachverhalte:

Gemäß Kontierungsleitfaden sind Personalausgaben bis auf Kosten für Fremdpersonal in der Postenklasse 5 zu erfassen. Der Gemeindeverband erfasste in der Postenklasse 5 auch Kosten für Fremdpersonal.

Gemäß Kontierungsleitfaden sind Ausgaben für Fremdpersonal in der Postenklasse 7 zu erfassen. Der Gemeindeverband erfasste auch Personalausgaben in der Postenklasse 7 statt in der Postenklasse 5.

Der Gemeindeverband buchte im Jahr 2017 unter „Abfertigungen“ einen Betrag in Höhe von rund 2.000 Euro. Bei diesem Betrag handelte es sich um keine Abfertigung, sondern um eine Rückzahlung an die Gemeinde Uttendorf. Dieser Betrag ist in der obigen Tabelle nicht enthalten.

In den Jahren 2014 bis 2016 wurden auch Zivildienstler im Seniorenwohnheim Uttendorf beschäftigt. Die Ausgaben für die Zivildienstler betragen im Jahr 2014 rund 8.000 Euro, im Jahr 2015 rund 13.000 Euro und im Jahr 2016 rund 10.000 Euro. Die restlichen Ausgaben in der Spalte "Zivildienstler/Fremdpersonal" wurden für den Zukauf von Fremdpersonal aufgewendet. Infolge von Personalausfällen stiegen im geprüften Zeitraum die Ausgaben für Fremdpersonal kontinuierlich an und betragen im ersten Halbjahr 2017 rund 125.200 Euro.

In den Jahren 2011 bis 2017 wurden Abfertigungen in Höhe von rund 139.500 Euro ausbezahlt. Davon entfielen rund 91.000 Euro auf Abfertigungsauszahlungen auf Grund von Pensionierungen. Für Bedienstete, die ab Juli 2017 vom Gemeindeverband zum externen Dienstleister wechselten wurden rund 32.200 Euro aufgewendet. Weitere Abfertigungszahlungen in Höhe von rund 16.300 Euro waren wegen einvernehmlicher Auflösungen von Dienstverhältnissen fällig.

Infolge von fehlerhaften Gehaltsabrechnungen in den Jahren 2008 bis 2016 hatte der Gemeindeverband im Jahr 2017 Nachzahlungen in Höhe von gesamt rund 137.000 Euro zu leisten. Davon entfielen rund 70.000 Euro auf falsch berechnete Zulagen und rund 37.000 Euro auf nicht vorgenommene Beförderungen. Rund 30.000 Euro entfielen auf Dienstgeberbeiträge, Mehrleistungsvergütungen und Mitarbeitervorsorge (vgl. Kapitel 5.1)⁵².

Der Nachweis zum Rechnungsabschluss über den Personalaufwand stimmte weitestgehend mit den Buchungen im Haushalt des Gemeindeverbandes überein. Die Ausgaben für das Fremdpersonal in Höhe von gesamt rund 125.200 Euro sowie der Personalkostenrückerersatz in Höhe von rund 175.000 Euro im Jahr 2017 waren im Nachweis nicht dargestellt.

⁵² Im April 2018 kam es zur letzten Nachzahlung. Es wurden nochmals rund 40.700 Euro ausbezahlt. Davon entfielen rund 30.300 Euro auf nicht vorgenommene Beförderungen und rund 10.400 auf Dienstgeberbeiträge, Mehrleistungsvergütungen und die Mitarbeitervorsorge.

(2) Der LRH kritisiert, dass sowohl Personalausgaben als auch Einnahmen aus Personalkostenersatz in Höhe von rund 52.000 Euro (saldiert) im Jahr 2017 nicht erfasst wurden.

Der LRH kritisiert, dass Personalausgaben zum Teil nicht entsprechend dem Kontierungsleitfaden gebucht wurden.

(3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf hält in seiner Gegenäußerung fest, dass die Kritik des LRH zum Anlass genommen wird, eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und gegebenenfalls eine Anpassung vorzunehmen.*

6. Institutionen des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf

6.1 Satzung

- (1) Die Salzburger Landesregierung hat durch Verordnung die Satzung eines Gemeindeverbandes bzw. jede Änderung gemäß dem Salzburger Gemeindeverbände-gesetz zu genehmigen⁵³.

Der Gemeindeverband erließ im Jahr 1995 erstmals eine Satzung. Laut einem Prüfbericht des Referats Gemeindeaufsicht vom September 2014 wurde diese Satzung am 22. Februar 1995 durch Verordnung der Salzburger Landesregierung genehmigt.

Im Jahr 2015 wurde die Satzung 1995 überarbeitet und am 25. Juni 2015 von der Verbandsversammlung beschlossen. Die Landesregierung beschloss am 26. April 2016⁵⁴ die Genehmigung dieser Satzung, die Kundmachung dazu erfolgte am 24. Mai 2016 (in der Folge als „Satzung 2016“ bezeichnet).

Im Jahr 2017 kam es zu einer Überarbeitung der Satzung 2016, indem der § 3 um den Passus "Der Gemeindeverband kann die Betriebsführung an Dritte (externe Dienstleister) übertragen" ergänzt wurde. Die Verbandsgemeinden unterzeichneten die um diesen Passus ergänzte Satzung am 19. Juni 2017. Zu einer Verordnung und Kundmachung durch die Landesregierung kam es nicht.

Das Salzburger Gemeindeverbände-gesetz zählt den Inhalt einer Satzung taxativ auf. Sowohl die Satzung 1995 als auch jene aus 2016 erfüllten weitestgehend diese Voraussetzungen. Lediglich eine Bestimmung über die "Änderung der Satzung" fand sich darin nicht.

6.2 Geschäftsordnung und Organisationshandbuch

- (1) Das Salzburger Gemeindeverbände-gesetz regelt, dass die Verbandsversammlung für die Geschäftsführung des Verbandes eine Geschäftsordnung zu beschließen hat. Diese hat Regelungen für die Einberufung der Kollegialorgane, die Abwicklung der Sitzungen und die Abstimmungen und Führung von Protokollen zu enthalten. Wenn und insoweit solche Regelungen nicht vorhanden sind, gelten die in Betracht kommenden Bestimmungen der GdO 1994 sinngemäß⁵⁵.

⁵³ § 3 Abs. 3 Salzburger Gemeindeverbände-gesetz 1986.

⁵⁴ Zahl: 20103-GEN/627/9-2016.

⁵⁵ § 10 Abs. 2 Salzburger Gemeindeverbände-gesetz 1986.

Als Geschäftsordnung legte der Gemeindeverband dem LRH das seit 1998 bestehende Organisationshandbuch vor. Den Inhalt dieses Organisationshandbuches legte die Verbandsversammlung fest; eine formelle Beschlussfassung dazu erfolgte nicht. Auch einen Beschluss der Verbandsversammlung, der das Organisationshandbuch als Geschäftsordnung legitimiert, konnte der Gemeindeverband nicht vorlegen.

Das Organisationshandbuch hielt im Wesentlichen die "Ziele des Hauses" (z.B. bewohnerorientierte, mitarbeiterorientierte oder ökonomische Ziele), die Verbandsorgane und deren Aufgaben sowie die bereichsspezifischen Kompetenzen der Fachbereiche "Heimleitung", "Pflege" und "Küche" fest. Das Organisationshandbuch enthielt nicht alle der im Salzburger Gemeindeverbände gesetz vorgeschriebenen Merkmale einer Geschäftsordnung (Einberufung der Kollegialorgane, Abwicklung der Sitzungen und Abstimmungen und Protokollführung). Die Satzung des Gemeindeverbandes enthielt einige Regelungen, die die Geschäftsführung des Verbandes zum Inhalt hatten (z.B. Einberufung der Verbandsversammlung, Beschlussfassung).

Das Organisationshandbuch wurde nie überarbeitet und bezog sich auch Ende 2017 noch auf die GdO 1976. So wurde auch die Änderung der Aufgaben der Heimleitung, wie etwa die Führung des Rechnungswesens durch die Buchhaltungsabteilung des externen Dienstleisters - infolge der Übertragung der Betriebsführung per Juli 2017 - nicht im Organisationshandbuch festgehalten.

(2) Der LRH stellt fest, dass die Verbandsversammlung keine Geschäftsordnung beschlossen hat. Dem Organisationshandbuch kommt infolge des Fehlens der gesetzlichen Merkmale der Charakter einer Geschäftsordnung nicht zu. Der LRH empfiehlt, eine Geschäftsordnung für die Führung des Verbandes zu erlassen.

Der LRH stellt fest, dass die Satzung des Gemeindeverbandes Regelungen für die Geschäftsführung des Verbandes enthalten. Gemäß dem Salzburger Gemeindeverbände gesetz 1986 sind derartige Regelungen in einer Geschäftsordnung festzulegen. Da der Gemeindeverband über keine Geschäftsordnung verfügt, gelten die Bestimmungen der GdO 1994 für den Verband sinngemäß. Die Regelungen der Satzung, die Geschäftsführung des Verbandes betreffend, sind deshalb obsolet.

(3) *In der Gegenäußerung führt der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf aus, dass die Kritik des LRH zum Anlass genommen wird, eine Überprüfung durchzuführen und gegebenenfalls eine Anpassung vorzunehmen. Die Erstellung einer Geschäftsordnung sei auf Grund der Auslagerung der Betriebsführung nicht mehr notwendig.*

(4) Der LRH stellt fest, dass der Gemeindeverband auf Grund § 10 Abs. 2 Salzburger Gemeindeverbände-gesetz 1986 festzulegen hat, in welcher die Abläufe, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festgeschrieben werden. Der LRH sieht die Nichtwahrnehmung dieser Verantwortung als einen weiteren Aspekt des Betriebsübergangs.

6.3 Organe

6.3.1 Allgemeines zu den Organen

(1) Das Salzburger Gemeindeverbände-gesetz legt zwingend als Organe eines Gemeindeverbandes die Verbandsversammlung, den Verbandsobmann sowie dessen Stellvertreter fest⁵⁶. Die Satzung kann die Bildung von weiteren Organen, insbesondere für die Durchführung der Finanzkontrolle, von Ausschüssen und Hilfsorganen, vorsehen⁵⁷.

Die Satzung 1995, gültig bis April/Mai 2016, legte als Organe des Gemeindeverbandes die Verbandsversammlung, den Verbandsobmann bzw. seine Stellvertretung und den Prüfungsausschuss fest. Der Betriebsausschuss wurde darin nicht als Organ des Gemeindeverbandes definiert.

Im Zuge der Überarbeitung der Satzung 1995 wurde der Betriebsausschuss als Organ des Verbandes in die Satzung 2016 aufgenommen.

Die Aufgaben der Verbandsorgane leiteten sich im geprüften Zeitraum aus dem Salzburger Gemeindeverbände-gesetz, der jeweils geltenden Satzung sowie dem Organisationshandbuch ab. Dazu ermittelte der LRH folgende Sachverhalte:

- im Salzburger Gemeindeverbände-gesetz ist normiert, dass dem Verbandsobmann die Besorgung aller Angelegenheiten zukommt⁵⁸, die nicht einem anderen Organ des Ver-

⁵⁶ § 5 Abs. 1 lit c) Salzburger Gemeindeverbände-gesetz 1986.

⁵⁷ § 6 Salzburger Gemeindeverbände-gesetz 1986.

⁵⁸ § 9 Abs. 2 letzter Satz Salzburger Gemeindeverbände-gesetz 1986.

bandes durch die Satzung zugeteilt sind. Die Satzung 1995 legte fest, dass die Verbandsversammlung in allen Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich durch diese Satzung anderen Organen zugewiesen sind, die erforderlichen Beschlüsse fasst;

- ein Betriebsausschuss ist in der Satzung 1995 nicht als Organ des Gemeindeverbandes vorgesehen; dennoch wurde ein Betriebsausschuss im Organisationshandbuch als Organ angeführt und dessen Aufgaben definiert;
- die Satzung 2016 und das Organisationshandbuch definierten jeweils unterschiedliche Aufgaben des Betriebsausschusses. So kam dem Betriebsausschuss laut Satzung etwa die Aufgabe der Vorberatung in dienstrechtlichen Angelegenheiten zu, demgegenüber wies das Organisationshandbuch dem Betriebsausschuss die Entscheidungskompetenz in allen dienstrechtlichen Angelegenheiten zu.

Infolge der Übertragung der Betriebsführung an den externen Dienstleister im Juli 2017 kam es zu keinen Änderungen der Organe des Gemeindeverbandes.

6.3.2 Verbandsversammlung und Verbandsobmann

- (1) Gemäß GdO 1994 haben Sitzungen der Verbandsversammlung wenigstens in jedem Vierteljahr stattzufinden.⁵⁹ Diesem gesetzlichen Erfordernis kam die Verbandsversammlung im geprüften Zeitraum nicht nach; in der Mehrheit der Fälle fanden nur zwei Sitzungen pro Jahr statt.

Analog zum Salzburger Gemeindeverbände-gesetz legte die Satzung 2016 fest, dass dem Verbandsobmann die Besorgung aller Aufgaben zukommt, die nicht ausdrücklich der Verbandsversammlung oder anderen Organen des Verbandes zugewiesen sind. Die Verbandsversammlung fasste auf Ersuchen des Verbandsobmannes z.B. folgende Beschlüsse:

- Beschluss vom 28. Juli 2016 über den Zulagenkatalog 2007;
- Beschluss vom 4. August 2016 zur Beauftragung des Referats Gemeindepersonal und Tourismusrecht, eine Personaleinschau durchzuführen;
- Beschluss vom 21. März 2017 über die Nachzahlungen der Zulagen und die Aufrollung der Beförderungen;
- diverse Beschlüsse in dienstrechtlichen Angelegenheiten.

⁵⁹ § 25 Abs. 1 GdO 1994.

Zu den Beschlussfassungen durch die Verbandsversammlung erhob der LRH folgende Sachverhalte:

- am 17. Juli 2013 fasste die Verbandsversammlung ordnungsgemäß den Beschluss, von den Bewohnern und den Dienstnehmern einen Solidarbeitrag für die Reinigung der Privatwäsche bzw. der Dienstkleidung einzuheben. Laut Auskunft des Gemeindeverbandes sah man anschließend von der Einhebung eines Solidarbeitrages von den Dienstnehmern wieder ab - eine Abänderung des Beschlusses vom 17. Juli 2013 erfolgte nicht;
- der Gemeindeverband übergab zum 1. Juli 2017 die Betriebsführung an einen externen Dienstleister. Zuvor hatte sich die Verbandsversammlung darauf geeinigt, ausschließlich mit einem der Bieter vertiefende Verhandlungen zu führen; dieser Bieter erhielt letztlich den Zuschlag. Ein Beschluss der Verbandsversammlung über die Zuschlagsvergabe an diesen Bieter erfolgte nicht.

6.3.3 Betriebsausschuss

- (1) Der Betriebsausschuss kam der von der GdO 1994 geforderten Sitzungshäufigkeit⁶⁰ (wenigstens vierteljährlich) nur im Jahr 2016 nach.

Zu den Beschlussfassungen durch den Betriebsausschuss erhob der LRH insbesondere Folgendes:

- die Satzung 1995 definierte den Betriebsausschuss nicht als Organ des Gemeindeverbandes. Dennoch fasste dieser Beschlüsse, insbesondere hinsichtlich Personalangelegenheiten;
- der Betriebsausschuss wurde in die Satzung 2016 als Organ des Gemeindeverbandes aufgenommen. Diese sah u.a. die Vorberatung in dienstrechtlichen Angelegenheiten durch den Betriebsausschuss vor. Entgegen dieser neuen Regelung fasste der Betriebsausschuss auch nach April/Mai 2016 noch Beschlüsse in Personalangelegenheiten.

6.3.4 Prüfungsausschuss

- (1) Laut GdO 1994 haben Sitzungen des Prüfungsausschusses mindestens zweimal jährlich stattzufinden, wobei die Zeitspanne zwischen zwei Sitzungen sieben Monate nicht übersteigen

⁶⁰ § 34 Abs. 8 iVm § 25 Abs. 1 GdO 1994.

darf. Kassenprüfungen sind mindestens halbjährlich vorzunehmen.⁶¹ Entgegen dieser gesetzlichen Vorgabe fanden im Zeitraum 2008 bis 2016 - ausgenommen in den Jahren 2010 und 2012 - lediglich einmal pro Jahr Sitzungen statt. Im Jahr 2010 lag rund ein Monat zwischen den Prüfungen; im Jahr 2012 rund acht Monate.

Laut Auskunft des Gemeindeverbandes tagte der Überprüfungsausschuss im Jahr 2017 zweimal. Protokolle zu diesen Sitzungen konnten nicht vorgelegt werden.

Der LRH erhob anhand der Protokolle zur Tätigkeit des Überprüfungsausschusses folgende Sachverhalte:

- zum Teil erfolgte im Rahmen der Kassenprüfung nur die Zählung des Barbestandes in der Handkassa. Die Abstimmung der Salden der Bankkonten mit den Tagesabschlüssen und Kontoauszügen war nicht Teil jeder Kassenprüfung;
- in Buchungsbelege wurde selten Einsicht genommen. So fand sich nur im Protokoll vom 17. November 2010 ein Hinweis auf eine Einschau;
- die zum Teil fehlerhafte Buchführung wurde vom Überprüfungsausschuss nie beanstandet;
- laut den Tagesordnungen der Protokolle fanden in der Regel Kassen- und Gebarungsprüfungen sowie die Prüfung des Rechnungsabschlusses statt. Im Jahr 2011 erfolgte eine Überprüfung der Personalsituation. Darüberhinausgehende Prüfungen, wie etwa die Prüfung, ob Auszahlungsanordnungen vor Zahlungsvollzug durch den Verbandsobmann genehmigt wurden, erfolgten nicht;
- ein jährliches Prüfprogramm wurde in keinem Jahr erstellt.

- (2) Der LRH kritisiert die zum Teil mangelhaften Beschlussfassungen durch die Verbandsorgane. Der LRH bemängelt insbesondere, dass
- die Verbandsversammlung Beschlüsse fasste, die in die Zuständigkeit eines anderen Verbandsorganes fielen,
 - der Betriebsausschuss Beschlüsse fasste, obwohl er laut der Satzung 1995 (gültig bis April/Mai 2016) kein Organ des Gemeindeverbandes war und
 - der Betriebsausschuss Beschlüsse fasste, obwohl die Satzung 2016 lediglich die Vorbereitung in dienstrechtlichen Angelegenheiten durch den Betriebsausschuss vorsah.
- Der LRH empfiehlt, die Aufgaben der Verbandsorgane - unter Beachtung gesetzlicher Vorgaben - ausschließlich in der Satzung zu regeln.

⁶¹ § 54 Abs. 1a Zif. d) und Abs. 3 GdO 1994.

Der LRH bemängelt, dass die Organe des Gemeindeverbandes gemäß den gesetzlichen Bestimmungen das vorgegebene Mindestmaß an Sitzungen großteils nicht einhielten.

Der LRH empfiehlt dem Prüfungsausschuss, ein jährliches Prüfprogramm zu erstellen.

- (3) *Der Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf führt in seiner Gegenäußerung aus, dass die Kritik des LRH zum Anlass genommen wird, eine Überprüfung der Organisationsstruktur durchzuführen und gegebenenfalls eine Anpassung vorzunehmen.*

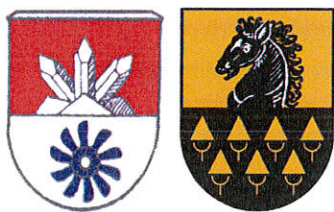
Der Direktor des Landesrechnungshofes:

Mag. Ludwig F. Hillinger e.h.

7. Anhang:

**7.1 Gegenäußerung des Gemeindeverbandes Haus der Senioren
Uttendorf/Niedernsill**

7.2 Gegenäußerung des Amtes der Salzburger Landesregierung



GEMEINDEVERBAND HAUS DER SENIOREN UTTENDORF/NIEDERNSILL

Gegenäußerung zum Bericht des LRH Sonderprüfung Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf

Bezugnehmend auf die vorgelegten Feststellungen des Landesrechnungshofes, über die Sonderprüfung des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf, zugestellt am 21.3.2019 erlaubt sich die geprüfte Stelle, nachfolgende schriftliche Äußerungen darzustellen und diese fristgerecht bis längstens 30.04.2019 zu übermitteln:

Ad 1.2 (1)

In der Darstellung wurde erwähnt, dass die Mitarbeiter der Verwaltung des Gemeindeverbandes Seniorenwohnheim Uttendorf für Befragungen nicht zur Verfügung standen.

Richtigstellend darf angemerkt werden, dass der frühere Heimleiter und der frühere Pflegedienstleiter nicht mehr Mitarbeiter des Verbandes waren. Weitere Verwaltungstätigkeiten wurden von einem ehemaligen Mitarbeiter (Finanzverwaltung) der Gemeinde Uttendorf durchgeführt und stand dieser auch für Befragungen zur Verfügung.

Ad 3.1 (2)

Die Kritik des LRH zur nicht ordnungsgemäßen Bewilligung der Satzungsänderung 2017 kann insofern entkräftet werden, da im Anschluss an die Beschlussfassung im Gemeindeverband, die Einreichung zur Genehmigung in der KW 28/2017 ordnungsgemäß an die Landesregierung übermittelt wurde.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Auslagerung der Betriebsführung an einen externen Dienstleister immer mit den zuständigen Abteilungen (Abt. 1 bzw. Abt. 3) vom Amt der Salzburger Landesregierung abgestimmt wurde.

Die Notwendigkeit der Auslagerung der Betriebsführung manifestierte sich aufgrund der personellen Situation im Seniorenheim Uttendorf ab 2015. Aufgrund organisatorischer und disziplinärer Versäumnisse der Heimleitung konnte der Regelbetrieb nicht zufriedenstellend geführt werden. Die Pflegedienstleitung wurde vom Gemeindeverband aufgrund der dienstnehmerseitigen Beendigung ab 2016 neu besetzt. Vom neuen Pflegedienstleiter wurden Änderungen in den Dienstformen

eingeleitet, was jedoch zu permanenten Unstimmigkeiten zwischen den Mitarbeitern, dem Heimleiter und dem Pflegedienstleiter geführt hatte. Darüber hinaus wurden von den Mitarbeitern die von der Heimleitung verabsäumten Zulagenanpassungen und nicht durchgeführten Beförderungen eingefordert, welchen der Gemeindeverband nach aufwendigen Recherchen, Berechnungen und Festlegungen in Abstimmung mit dem Referat Gemeindepersonal, dem Referat Personalabrechnung und der Gewerkschaft nachgekommen ist. Mit dem Heimleiter wurde das Dienstverhältnis Anfang 2017 einvernehmlich aufgelöst und eine interimistische Heimleitung über einen externen Dienstleister für das erste Quartal aufgestellt. In diese Zeit fiel auch die Ausschreibungsphase für eine Geschäftsbesorgung an einen externen Dienstleister. Nach Abschluss der Angebotsprüfungen und Vorstellungen der Konzepte durch die Anbieter, wobei der einzig verbliebene weitere Anbieter wirtschaftlich für den Gemeindeverband zu höheren jährlichen Abgangsrissen geführt hätte und auch die notwendige Personalausstattung nicht sichern konnte, hat sich der Gemeindeverband einstimmig für die Vergabe an den nunmehr tätigen Dienstleister entschieden.

Mit allen Mitarbeitern des Gemeindeverbandes im Seniorenheim wurden Einzelgespräche geführt und die Möglichkeiten für den dienstrechtlichen Wechsel zum externen Dienstleister bzw. zum Verbleib im bestehenden Dienstverhältnis beim Gemeindeverband abgestimmt und schriftlich fixiert. Der Pflegedienstleiter hat keines der Angebote angenommen und seinerseits das Dienstverhältnis beim Gemeindeverband aufgelöst, wodurch das Seniorenheim Uttendorf mit Ende Juni 2017 ohne Heimleiter und ohne Pflegedienstleiter gewesen wäre. Aus diesem Grund wurden vom Gemeindeverband alle Anstrengungen unternommen, damit der Geschäftsbesorgungsvertrag mit Anfang Juli 2017 Gültigkeit erlangt. Dem Gemeindeverband ist es in erster Linie um das Wohl der Bewohner und um die nachhaltige Absicherung bzw. Fortführung des Heim- und Pflegebetriebes im Seniorenheim Uttendorf gegangen. Dies war nur durch die Auslagerung der Betriebsführung an einen breit aufgestellten und mit ausreichenden fachlichen und personellen Ressourcen ausgestatteten Dienstleister möglich. Mit Geschäftsbesorgungsvertrag vom 21. Juni 2017 übertrug der Gemeindeverband die Betriebsführung des Seniorenwohnheimes Uttendorf ab 1. Juli 2017 auf unbestimmte Zeit, wobei sich der Gemeindeverband das Recht vorbehalten hat eine Aufkündigung nach 3 Jahren vorzunehmen.

Ad 3.2 (2)

Zur Kritik des LRH, dass vor der geplanten Auslagerung der Betriebsführung die für den Betrieb von Seniorenwohnheimen zuständige Abteilung 3 nicht für eine Beratung herangezogen wurde, darf angemerkt werden, dass die Abteilung 3 in der Planungsphase zur Betriebsführungsübergabe mit dem externen Dienstleister in Abstimmung gewesen ist und in den Prozess bis zum Abschluss involviert war. Es wird nochmals daran erinnert, dass im gegenständlichen Zeitraum die Bemühungen des Gemeindeverbandes in erster Linie der Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit und der qualitativ hochwertigen Pflege der Bewohnerinnen und Bewohner des Seniorenwohnheimes Uttendorf gegolten haben. Dieses - mit Abstand prioritäre Ziel - konnte trotz schwierigster personeller Rahmenbedingungen mit der Betriebsführungsübergabe erreicht werden. Die Empfehlung des Rechnungshofes, eine nachträgliche Evaluierung der Auslagerung der Betriebsführung bzw. ihrer Vor- und Nachteile vor Ablauf der 3-Jahresfrist vorzunehmen, wurde und wird weiterverfolgt.

Ad 3.3 (2)

Hiezu ist zunächst grundsätzlich festzuhalten, dass das AVRAG (siehe § 1 Abs. 2 Zif. 1 AVRAG), worauf sich die Ausführungen des LRH, aber auch die zitierte Entscheidung des Höchstgerichtes beziehen, auf den gegenständlichen Sachverhalt nicht anwendbar sind. Nach § 1 Abs. 2 Zif. 1 AVRAG sind Arbeitsverhältnisse zu Gemeindeverbänden von der Anwendung des AVRAG ausdrücklich ausgenommen. Die zitierte Entscheidung 9 Oba 55/98y betraf auch keinerlei Sachverhalt, dem eine Geschäftsbesorgung bzw. Betriebsführung eines Seniorenheimes zugrunde lag, sondern einen Sachverhalt, in dem § 3 Abs. 1 AVRAG gegenständlich war.

Ein wesentlicher Teil der Ausführungen des LRH basiert auch auf der nicht nachvollziehbaren, in § 17 Abs. 11 S.SHG keine Deckung findenden Annahme, dass nur das Management bzw. die Heimleitung ausgelagert werden dürften. § 17 S.SHG sieht die Übertragung der Betriebsführung vor, was sich in keiner Weise auf das Management bzw. die Heimleitung reduzieren lässt.

Der abgeschlossene Geschäftsbesorgungsvertrag sieht in Punkt 7. ausdrücklich und in Übereinstimmung mit § 17 Abs. 11 S.SHG vor, dass das mit der Übertragung der Betriebsführung verbundene wirtschaftliche Risiko beim öffentlichen Rechtsträger verbleibt. Weder aus den Beilagen LT 12. GP: RV 186, AB 342, jeweils 4. Sess zum LGBl Nr 10/2002, noch aus § 17 Abs. 11 S.SHG sind die vom Rechnungshof gezogenen kritisierenden Schlussfolgerungen und von ihm gesehenen Widersprüche ableitbar. In Nr. 186 der Beilagen wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Betrieb von Senioren- und Seniorenpflegeheimen mit wirtschaftlichen Risiken verbunden ist (z.B. durch geringe Auslastung), die zu schweren Finanzproblemen führen und letztlich auch den Weiterbetrieb in Frage stellen können. Um dem vorzubeugen wird die Übertragung des wirtschaftlichen Risikos ausgeschlossen. In keiner Weise geregelt oder gar untersagt ist der Einsatz von Personal des Dienstleisters. Die Bestimmung des § 17 Abs. 11 S.SHG sieht nicht ausschließlich die Auslagerung des Managements bzw. der Heimleitung vor. Hinzuweisen ist darauf, dass nicht nur die Verträge mit den Heimbewohnern ausdrücklich zwischen dem Gemeindeverband und dem Heimbewohner abgeschlossen werden, sondern auch alle Verpflichtungen gegenüber dem Sozialhilfeträger den Gemeindeverband treffen und von diesem erfüllt werden.

In der Verantwortung auf die Fortsetzung eines geordneten und in jeder Hinsicht abgesicherten Betriebes im Seniorenwohnheim Uttendorf war die Auslagerung der Betriebsführung unerlässlich. Die rechtliche Absicherung wurde durch den mit den zuständigen Abteilungen abgestimmten Geschäftsbesorgungsvertrag bzw. dem Vertrag zwischen Dienstleister und Sozialhilfeträger festgelegt.

Eine Evaluierung und ev. Anpassung der vertraglichen Vereinbarungen wurde mit dem externen Dienstleister vor Ablauf der 3-jährigen Vertragsdauer fixiert.

Zur grundsätzlichen Kritik des LRH an der gewählten Rechtsform bzw. vertraglichen Ausgestaltung der Übertragung der Betriebsführung ist darauf hinzuweisen, dass § 17 Abs. 11 S.SHG die Übertragung der Betriebsführung eines bestehenden Heimes von einem öffentlichen Rechtsträger auf einen privaten Rechtsträger ausdrücklich vorsieht. Eine Legaldefinition des Begriffes „Betriebsführung“ ist im Salzburger Sozialhilfegesetz nicht enthalten. Grundsätzlich handelt es sich beim Abschluss derartiger Verträge zwischen dem Gemeindeverband bzw. der Gemeinde und dem

privaten Rechtsträger um einen Akt der Privatwirtschaftsverwaltung i.S. des § Art 116 Abs. 2 B-VG. Im Privatrechtsverkehr haben die Gemeinden (bzw. Gemeindeverbände) gem. § 26 ABGB die gleichen Rechte und Pflichten wie auch andere juristische Personen (vgl. Neuhofer, Gemeinderecht, 64 f.). Im Sinne der gesetzlich gewährleisteten Vertragsfreiheit steht daher – soweit keine gesetzlichen Einschränkungen oder ein Kontrahierungszwang besteht - dem Gemeindeverband grundsätzlich das Recht zu, vertragliche Beziehungen zu anderen nach eigenem Willen frei zu gestalten. Die gewählten Vertragsbestandteile waren aus der damaligen Sicht erforderlich, um im Sinne einer effizienten Heimleitung und Fortführung einer qualitativ hochwertigen Pflege den notwendigen operativen Handlungsfreiraum für den externen Betriebsführer sicherzustellen. Gerade der Betrieb eines Seniorenwohnheimes stellt an die Betriebsführung nicht nur wirtschaftliche und soziale, sondern auch organisatorische und administrative Herausforderungen, die in engem operativem Zusammenhang zu sehen sind (bspw. im IT Bereich). Der Kritik, wonach der Gemeindeverband nur als „leere Hülle“ am Papier bestehe, ist sachlich dadurch zu begegnen, dass der Gemeindeverband auf Grund seiner Vertragsstellung mit dem externen Betriebsführer über entsprechende Rechte verfügt. Eine Einschränkung der Handlungsfähigkeit ist nicht in dem Umfang gegeben, wie dies seitens des LRH ausgeführt wird.

Ad 3.5 (2)

Die Kommunikation mit Abt. 3 erfolgte in enger Abstimmung mit dem Gemeindeverband direkt mit dem externen Dienstleister. In Punkt 8. des dem LRH vorliegenden Geschäftsbesorgungsvertrages ist ausdrücklich folgender Passus enthalten: **„Bei der Vergabe sind die vertraglich festgelegten Vorgaben des Landes zu beachten“**. Es gibt daher keinerlei Spannungsverhältnis zwischen den beiden Verträgen, zumal ausdrücklich aufgenommen wurde, dass die Vorgaben des Landes zu beachten sind.

Ad 3.6

Für Bewohner ist schon alleine aufgrund des Vertragspartners klar erkennbar, mit wem er den Vertrag abschließt, nämlich dem Gemeindeverband Uttendorf-Niedernsill. Auch für Besucher ist schon im Eingangsbereich zu sehen, dass die Gemeinden Uttendorf und Niedernsill Rechtsträger sind, es finden sich auf dem Haus, aber auch davorliegend Fahnen und Wappen der Verbandsgemeinden.

Ad 3.7 (2)

Der externe Dienstleister wurde vertragsmäßig dazu verpflichtet sämtliche Instandhaltungsmaßnahmen und Ersatzinvestitionen im Haus und an den beweglichen Einrichtungen auf eigene Rechnung durchzuführen. Lediglich die Gebäudehülle und die Außenanlagen bleiben im Betreuungsumfang des Gemeindeverbandes als Baurechtsträger des Gebäudes. Anpassungen können ev. vor Vertragsverlängerung (2020) neu verhandelt werden.

Seitens des Gemeindeverbandes wurden für die Kalkulation bzw. Gegenüberstellung mit dem externen Dienstleister die Jahresrechnungen bzw. Abgangsdeckungen/ Abgangszahlungen/Transferzahlungen Gemeinden herangezogen. Im Zuge einer Gesamtschau ergibt sich, dass in vergangenen Jahren

erhebliche Transferzahlungen geleistet werden mussten. Aufgrund der vertraglichen Gestaltung des Geschäftsbesorgungsvertrages konnte hier eine Reduktion des Abgangsrisikos erreicht werden und wurde damit jedenfalls den Grundsätzen der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung getragen. Besonders hinzuweisen ist darauf, dass beim Anbieter A keine diesbezügliche Bereitschaft bestanden hat. Die Ausführungen zum Anbieter A übersehen, dass damit das Risiko des Abganges beim Gemeindeverband höher gewesen wäre.

Ad 3.8 (2)

Ein Verzicht auf die monetäre Bewertung der Lebensmittel-Vorräte zum Zeitpunkt der Betriebsführungsübergabe wurde im Zuge der Verhandlungen vereinbart. Vorräte waren auch nur in sehr geringem Maße vorhanden.

Die Nutzung der gesamten vorhandenen Infrastruktur und die Fortsetzung der bis zur Betriebsführungsübergabe vom Seniorenheim getätigten operativen Versorgungen und Leistungserbringungen wie Küche und Wäscheversorgung, waren ebenfalls Teil der Vertragsverhandlungen und Vereinbarungen mit dem externen Dienstleister.

Ad 3.9.1 (2)

Die im Zuge der Wahlleistungsverrechnung angesprochene USt-Verrechnung wurde aus Sicht des Gemeindeverbandes auch mit dem externen Dienstleister analog zu den Vorjahren beibehalten, da diese Vorgangsweise auch in anderen Gemeinden mit Seniorenheimen üblich ist. Damit verbunden ist eine konsumentenfreundliche Lösung für die mehrfach beeinträchtigten Bewohner dahingehend, dass der Bewohner nur 1 Monatsrechnung mit allen aufgeschlüsselten Leistungen bekommt und nur einen Zahlungsvorgang zu leisten hat.

Daraus folgt, dass bei der Gegenverrechnung der Umsatzsteuer der Selbstbehalt in Höhe von 4% bei Verrechnungen mit Privatpersonen analog zu den Vorjahren beim Gemeindeverband verblieb.

Im Sinne der damit verbundenen Serviceleistung für die Bewohner ist der daraus entstehende Kostenfaktor sinnvoll und die Vorgangsweise zweckmäßig.

Ad 3.9.2 (2)

Wenn in § 17 Abs. 11 S.SHG ausgeführt wird, dass das wirtschaftliche Risiko beim öffentlichen Rechtsträger verbleibt, wurde dies im Vertrag genauso geregelt. Hieraus ergibt sich aber in keiner Weise, dass im Betrieb/in der Unternehmung ausschließlich Personal des öffentlichen Rechtsträgers einzusetzen ist. Diese unrichtige rechtliche Folgerung konsequent weitergedacht, dürfte nämlich dann nicht einmal Leitungspersonal vom externen Dienstleister eingesetzt werden. Soweit bekannt erfolgen im Bundesland Salzburg alle ausgelagerten Betriebsführungen zumindest unter Beiziehung von Mitarbeitern des Geschäftsbesorgers, was ja genau der Grund bzw. Sinn und Zweck einer Übertragung der Betriebsführung an einen externen Dienstleister ist. Der Personalmangel und der

Mangel der fachlichen Führung und Begleitung des Personals waren beim Gemeindeverband das Grundproblem, das zur Anbotseinholung geführt hat.

Zivilrechtlich sind Betriebsführungsverträge im Sinne der §§ 1002 ff ABGB einzuordnen, sie stehen daher auch unter der Freiheit der diesbezüglichen zivilrechtlichen Bestimmungen. Unter Betriebsführungsverträgen sind auch Verträge zu verstehen, die beinhalten, dass der Betriebsführer zusätzlich oder ausschließlich eigene Arbeitnehmer verwendet.

Zum Zeitpunkt der Betriebsführungsübergabe bestanden bei Mitarbeitern des Gemeindeverbandes zum Teil noch offene Urlaubsansprüche, welche aufgrund der seinerzeitigen Dienstplansituation nicht abgebaut werden konnten und im Zuge der Verhandlungen als Urlaubsrückstellungen bewertet bzw. abzulösen waren.

Entgegen der Kritik des LRH, dass der Gemeindeverband von jenen Personen, die Gemeindepersonal geblieben sind, keine schriftliche Zustimmung über deren Dienstzuweisung eingeholt hat, darf wie folgt angemerkt werden:

Mit allen Mitarbeitern des Gemeindeverbandes im Seniorenheim, wurden zusammen mit dem externen Dienstleister Einzelgespräche geführt und die Möglichkeiten für den dienstrechtlichen Wechsel zum externen Dienstleister bzw. zum Verbleib im bestehenden Dienstverhältnis beim Gemeindeverband abgestimmt und schriftlich fixiert. Die gesammelten Unterlagen liegen beim externen Dienstleister auf.

Ad 3.10 (2)

Die Kritik des LRH wird zum Anlass genommen eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und ggf. eine Anpassung vorzunehmen.

Ad 4.1 (2)

Die Kritik des LRH wird zum Anlass genommen eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und ggf. eine Anpassung vorzunehmen.

Ad 4.2 (2)

Die Kritik des LRH wird zum Anlass genommen eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und ggf. eine Anpassung vorzunehmen.

Ad 4.3.1 (2)

Die Kritik des LRH wird zum Anlass genommen eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und ggf. eine Anpassung vorzunehmen.

Ad 4.3.2 (2)

Die Kritik des LRH wird zum Anlass genommen eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und ggf. eine Anpassung vorzunehmen.

Ad 4.3.3 (2)

wurde erledigt

Ad 4.3.4 (2)

Die Kritik des LRH wird zum Anlass genommen eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und ggf. eine Anpassung vorzunehmen.

Ad 4.3.5 (2)

Die Kritik des LRH wird zum Anlass genommen eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und ggf. eine Anpassung vorzunehmen.

4.3.7 (2)

Die Kritik des LRH wird zum Anlass genommen eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und ggf. eine Anpassung vorzunehmen.

4.3.8 (2)

Die Kritik des LRH wird zum Anlass genommen eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und ggf. eine Anpassung vorzunehmen.

5.1 (2)

- der fehlende Informationsfluss war nicht mit dem Gemeindeverband sondern zwischen der Heimleitung, dem Referat Personalabrechnung und dem Referat Gemeindepersonal.
- Das interne Kontrollsystem erfolgte über den Prüfungsausschuss und die Verbandsversammlung. Fehlende Kenntnisse der Heimleitung im Personalwesen der öffentlichen Hand haben letztlich zu den vom Gemeindeverband eingeleiteten Veränderungen bzw. Auslagerung der Betriebsführung geführt.
- Stellungnahmen der Abt. Gemeindepersonal sowie Personalabrechnung werden direkt erfolgen.

5.2 (2)

Die Kritik des LRH wird zum Anlass genommen eine Überprüfung der Vorgänge durchzuführen und ggf. eine Anpassung vorzunehmen.

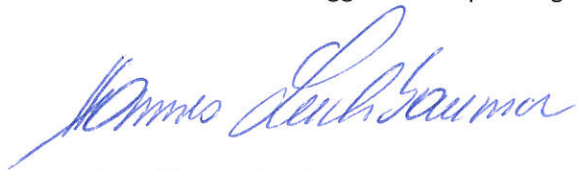
6.2 (2)

Die Kritik des LRH wird zum Anlass genommen eine Überprüfung durchzuführen und ggf. eine Anpassung vorzunehmen.

Aufgrund der Auslagerung der Betriebsführung ist die Erstellung einer Geschäftsordnung aus Sicht des Gemeindeverbandes nicht mehr notwendig.

6.3 (2)

Die Kritik des LRH wird zum Anlass genommen eine Überprüfung der Organisationsstruktur durchzuführen und ggf. eine Anpassung vorzunehmen.



Bgm. Hannes Lerchbaumer

Bgm. Ing. Günther Brennteiner

Uttendorf, am 24.04.2019



Herrn
Direktor des Landesrechnungshofes
Mag. Ludwig F. Hillinger
Nonnbergstiege 2
5010 Salzburg

Büro
Landesamtsdirektor

Zahl (Bitte im Antwortschreiben anführen)
20001-LRH/3092/5-2019

Datum
23.04.2019

Chiemseehof
Postfach 527 | 5010 Salzburg
Fax +43 662 8042-2643
buero-lad@salzburg.gv.at
Dr. Petra Margon
Telefon +43 662 8042-2428

Betreff
LRH; Feststellungen zur Sonderprüfung "Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf"; Stellungnahme
Bezug: 003-3/194/14-2019

Sehr geehrter Herr Direktor!

Zu den Feststellungen des Landesrechnungshofes zur Sonderprüfung "Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf" wird auf Grund der Stellungnahmen der Abteilungen 1 und 3 des Amtes der Landesregierung folgende Stellungnahme abgegeben:

- Zu Z 3.4:

In der Kritik des Landesrechnungshofes Punkt 3.4 auf Seite 28 des Entwurfes werden zwei verschiedene Genehmigungstatbestände vermischt: Einerseits die Genehmigung nach § 3 Abs 3 Sbg Gemeindeverbändesetz (Genehmigung einer Änderung der Vereinbarung) und andererseits die Genehmigung nach § 85 Sbg Gemeindeordnung (Genehmigungspflicht von einzelnen Rechtsgeschäften). Ob der betreffende Geschäftsbesorgungsvertrag aufsichtsbehördlich genehmigungspflichtig ist, ist allein nach § 85 Sbg Gemeindeordnung zu beurteilen. Aus dieser Bestimmung geht keine Genehmigungspflicht eines derartigen Geschäftsbesorgungsvertrages hervor. Die Ausführungen des Landesrechnungshofes zur "amtswegigen Wahrheitsforschung" sind daher uE unter einem anderen Blickwinkel zu sehen. Dennoch ist dazu auszuführen, dass potentiell genehmigungspflichtige Sachverhalte in großer Zahl an das Referat 1/03 im Sinne von Vorfragen herangetragen werden. Viele dieser Vorhaben werden dann verworfen oder anders verwirklicht. Es ist Aufgabe der Gemeinde bzw. der Gemeindeverbände zu beurteilen, ob ein genehmigungspflichtiges Rechtsgeschäft vorliegt und hat die Gemeinde bzw. der Gemeindeverband in diesem Fall die Genehmigung einzuholen.

Die Ergänzung in der Satzung "Der Gemeindeverband kann die Betriebsführung an Dritte (externe Dienstleister) übertragen" ist im Lichte des § 3 Abs 3 Sbg Gemeindeverbände-gesetz zu beurteilen. Der Landesrechnungshof bezeichnet dazu die Abteilung 3 als zuständig. Dennoch erlaubt sich die Abteilung 1 dazu auszuführen, dass bei einer derartigen Satzungsänderung jedenfalls kein Versagungstatbestand besteht.

- Zu Z. 3.5:

Im Kapitel 3. führt der Landesrechnungshof unter anderem aus, dass ab 01.07.2017 keine echte Betriebsführung im Sinne des § 17 Abs 11 des Salzburger Sozialhilfegesetzes (S.SHG) für den Gemeindeverband Seniorenwohnheim Uttendorf vorliegt, sondern de facto ein (Teil-) Betriebsübergang auf den externen Dienstleister (Hilfswerk Salzburg Seniorenheime gGmbH) stattfand, da einige der im Sachverhalt angeführten Punkte (3.3.) Merkmale eines Betriebsüberganges darstellten.

Vorab ist auszuführen, dass hinsichtlich der Qualifizierung als de facto (Teil-)Betriebsübergang unter anderem aufgrund der Übernahme bzw Überlassung von Gemeindepersonal durch bzw an die Hilfswerk Salzburg Seniorenheime gGmbH auf eine rechtliche Beurteilung der Abteilung 1 verwiesen wird. Nach Kenntnis der Abteilung 3 erfolgte die Übernahme des zuvor in einem Dienstverhältnis zum Gemeindeverband stehenden Personals in ein direktes Dienstverhältnis zum externen Dienstleister auf freiwilliger Basis der betroffenen Mitarbeiter. Im Gegensatz zu einem Betriebsübergang, bei dem die Arbeitsverhältnisse eo ipso auf den externen Dienstleister übergehen und die Rechtsfolgen grundsätzlich unabhängig vom Willen der betroffenen Arbeitnehmer eintreten (ua OGH vom 23.11.2006, 2Ob16/09f), lag ein Wechsel zum externen Dienstleister in der alleinigen Entscheidung der betroffenen Mitarbeiter.

Die Qualifizierung als Betriebsübergang bzw die Abgrenzung zur Betriebsführung wirft jedoch neue Fragestellungen auf, die seitens der Abteilung 3 einer rechtlichen Prüfung unterzogen werden.

Zur Kritik des LRH, die Abteilung 3 hätte den „Geschäftsbesorgungsvertrag“ nicht dahingehend überprüft, ob dieser dem S.SHG entspricht, wird wie folgt Stellung genommen:

Eingangs darf ausgeführt werden, dass die Bestimmungen § 17 Abs 10 und 11 S.SHG die Voraussetzung für die Leistung von Entgelten durch den Sozialhilfeträger bilden. Bevor der Sozialhilfeträger Leistungen von Entgelten übernimmt, ist ein privatrechtlicher Vertrag mit den Inhalten gemäß Abs 10 (das sind zB Aufnahmekriterien, Einweisungsrechte, Entgeltleistung in Form von Tagsätzen) mit dem Betriebsführer abzuschließen. Bei Übertragung der Betriebsführung eines bestehenden Heimes von einem öffentlichen Rechtsträger (hier: Gemeindeverband Seniorenheim Uttendorf) an einen privaten Rechtsträger (Hilfswerk Salzburg Seniorenheime gGmbH) gilt Abs 10 erster Satz sinngemäß.

Ein privatrechtlicher Vertrag als Voraussetzung für die Leistung von Entgelten durch den Sozialhilfeträger ist sowohl mit privaten Rechtsträgern von neu zur Errichtung kommenden Heimen als auch bei Übertragung der Betriebsführung von bestehenden Heimen von einem öffentlichen an einen privaten Rechtsträger abzuschließen.

Der Begriff „Betriebsführung“ im § 17 Abs 11 S.SHG ist weder gesetzlich genauer, noch in den erläuternden Bemerkungen definiert. Aus Sicht der Abteilung 3 wird damit die Art und Weise bezeichnet, in der ein Betrieb geführt wird. Der Betriebsführer wird im fremden Namen und auf fremde Rechnung tätig. Ein Betriebsführer führt somit einen fremden Betrieb.

Ziel und Intention der gesetzlichen Bestimmung des § 17 Abs 11 S.SHG ist primär die Sicherstellung des Bestandes eines Heimes bei Übertragung der Betriebsführung, indem das wirtschaftliche Risiko beim öffentlichen Rechtsträger zu verbleiben hat.

So lautet § 17 Abs 11 2. Satz: „Außerdem kann der Sozialhilfeträger Leistungen für Hilfe Suchende in solchen Heimen nur unter der weiteren Voraussetzung erbringen, dass das mit der Übertragung der Betriebsführung verbundene wirtschaftliche Risiko beim öffentlichen Rechtsträger verbleibt.“

In den erläuternden Bemerkungen zu § 17 Abs 11 (LGBI Nr. 10/2002) wird ausgeführt, dass der Betrieb von Senioren- und Seniorenpflegeheimen mit wirtschaftlichen Risiken verbunden ist (zB durch geringe Auslastung), die zu schweren Finanzproblemen führen und letztlich auch den Weiterbetrieb in Frage stellen können. Um dem vorzubeugen und nicht den Sozialhilfeträger zu involvieren, wird die Übertragung dieses Risikos von einem öffentlichen auf einen privaten Rechtsträger als Voraussetzung für spätere Entgeltleistungen des Sozialhilfeträgers ausgeschlossen.

Im Punkt 7.2. des Geschäftsbesorgungsvertrages zwischen dem Gemeindeverband Seniorenheim Uttendorf und der Hilfswerk Salzburg Seniorenheime gGmbH ist festgehalten, dass das mit der Übertragung der Betriebsführung verbundene wirtschaftliche Risiko gemäß § 17 Abs 11 S.SHG beim öffentlichen Rechtsträger verbleibt, womit dem § 17 Abs 11 S.SHG entsprochen wurde.

Ergänzend bleibt festzuhalten, der Partner des Landes ist immer der öffentliche oder private Rechtsträger. So finden auch zwischen dem Land Salzburg und dem Betriebsführer aufgrund des Vertrages gemäß § 17 Abs 10 und 11 S.SHG keine direkten Geldströme statt. Ebenso schuldet der Heimbewohner aufgrund des Heimvertrages dem Rechtsträger das Entgelt.

Der Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen dem Gemeindeverband Haus der Senioren Uttendorf/Niedersill und der Hilfswerk Salzburg Seniorenheime gGmbH vom 21.06.2017 trägt dem insofern Rechnung als unter Punkt 7. „ausdrücklich festgehalten wird, dass für das gegenständliche Seniorenheim der Gemeindeverband als Rechtsträger auftritt und Verträge mit Bewohnern nur zwischen Gemeindeverband und Bewohnern zu Stande kommen.“ (Pkt 7.1.). Zwischen Betriebsführer und Heimbewohner besteht somit kein unmittelbares Vertragsverhältnis.

Jene Inhalte des Geschäftsbesorgungsvertrages stehen somit im Einklang mit den sozialhilfrechtlichen Bestimmungen.

Zur Kritik des LRH, dass sich das Land gegenüber dem externen Dienstleister ein Einweisungsrecht in das Seniorenwohnheim Uttendorf vorbehielt, obwohl der externe Dienstleister dazu laut Vertrag mit dem Gemeindeverband nicht ermächtigt wurde, wird wie folgt ausgeführt: Wie eingangs bereits ausgeführt, bedingt die Leistung von Entgelten durch den Sozialhilfeträger den Abschluss eines privatrechtlichen Vertrages mit dem Betriebsführer über die im § 17 Abs 10 S.SHG normierten Inhalte, wozu auch die Einweisungsrechte (Z 2) zählen. Im vorliegenden Fall

behält sich das Land ein Einweisungsrecht - wie im Pkt VI. des Vertrages gemäß § 17 Abs 10 und 11 S.SHG ausgeführt - vor. Damit diesem Vertragspunkt entsprochen wird, wird aus Sicht der Abteilung 3 die Anpassung des Geschäftsbesorgungsvertrages zwischen dem Gemeindeverband Seniorenheim Uttendorf und der Hilfswerk Salzburg Seniorenheime gGmbH zB durch Nachtrag vorgeschlagen.

Zu Punkt 5.1:

Der Landesrechnungshof bemängelt einen „fehlenden Informationsfluss“ zwischen den Referaten 0/44 und 1/05 bzw einen „rechtzeitigen Informationsaustausch zwischen des Abteilungen des Landes“ sowie eine unzureichende Anwendung des internen Kontrollsystems durch das Referat 1/05. Hierzu ist anzumerken, dass das Referat 0/44 die lohnbuchhalterisch benötigten Daten seitens der auftraggebenden Gemeinden bzw Gemeindeverbände aufgrund eines Service-Vertrages erhält und verarbeitet und - ua aus datenschutzrechtlichen Gründen - nicht berechtigt ist, hinsichtlich dieser Daten mit anderen Landes-Dienststellen einen Informationsaustausch zu pflegen. In diesem Sinn ist den beiden Referaten 0/44 und 1/05 eine vom LRH angeregte, engere Kooperation verwehrt.

Zur Kritik, dass das Referat 1/05 „nicht bereits nach der ersten Aufrollung 2008 entsprechende Anpassungen einforderte“: Bereits in den Jahren 2001, 2003 und 2006 wurde der Gemeindeverband jeweils seitens der Gemeindeaufsicht auf bestimmte Beförderungsmöglichkeiten hingewiesen. Im Jahr 2008 erfolgte ein einschlägiger Hinweis erneut. (Hinweis: Bei der 2008 durch den Gemeindeverband erfolgten „Aufrollung“ betreffend Zulagenzahlungen war die Gemeindeaufsicht nicht involviert). Weitere einschlägige Aufforderungen erfolgten noch in den Jahren 2012 und 2014. Dem Gemeindeverband wurde seitens des Referates 11/03 zudem auch ausdrücklich angeboten, bei der konkreten Abwicklung der Beförderungen auf Wunsch behilflich zu sein. Folglich hat das Referat 1/05 wiederholt darauf gedrungen, mögliche Beförderungen bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen vorzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Landesregierung
DDr. Sebastian Huber, MBA
Landesamtsdirektor

Amtssigniert. Informationen zur Prüfung der elektronischen Signatur oder des elektronischen Siegels finden Sie unter www.salzburg.gv.at/amtssignatur



LAND
SALZBURG

LRH

LANDESRECHNUNGSHOF